REVIEW OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

Background Study

BACKGROUND STUDY ON THE PUBLIC REGISTRY AND FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT INDEX





Background Study on the Public Registry and Federal Environmental Assessment Index

Final Report

Prepared for the Five-Year Review Team Canadian Environmental Assessment Agency

by Tom Shillington, Partner Shillington & Burns Consultants Inc.

March 31st, 1999



Contents

Executi	ve Summar	у	1					
Part 1.	Introduction	on to the Background Study	5					
1.1	Preparing f	or the 5-Year Review of the Act	5					
1.2		Objectives of the Study	6					
1.3	Survey Dat		7					
1.4	Organizatio	9						
Part 2.	The Public	10						
2.1	Purpose an	10						
2.2	The Public	11						
Part 3.	Analysis o	13						
3.1	Operations of Public Registries by Responsible Authorities							
	3.1.1 O	verall Compliance by RAs	13					
	3.1.2 Fc	ormat and Administration of Public Registries	14					
	3.1.3 Co	onvenient Access	15					
	3.1.4 Ex	ktent of Public Use	15					
	3.1.5 Pt	ablicity/Promotion of Public Registries	16					
	3.1.6 A	ccess to Information/Privacy Concerns	16					
	3.1.7 Pu	ablic Registry Operations of Public Review Panels	16					
	3.1.8 St	iccess Factors	18					
3.2	Operations	of the FEAI by the Agency	18					
	3.2.1 Ev	volution of Technical Design	19					
	3.2.2 A	gency Management/Administration	20					
	3.2.3 In	formation Content on the FEAI	21					
	3.2.4 Ex	xtent of Public Use	21					
3.3	Participation in the FEAI by Responsible Authorities							
		Option 2" Choices by RAs	23					
	3.3.2 Fi	ling EAs on the FEAI	23					
	3.3.2.1	Overall Participation by RAs	23					
	3.3.2.2	Seasonal Patterns in Filing	25					

Part 4	. Perspectiv	es of Responsible Authorities and Stakeholders	27
4.1	Overall Va	alue of the Public Registry/FEAI System	27
	4.1.1 R	A Perspectives	27
		takeholder Perspectives	28
		Community/Environmental Group Perspectives	28
		2 Industry Perspectives	28
4.2	Overall Str	engths of the Public Registry/FEAI System	29
	4.2.1 R	A Perspectives	29
4.3	Limitations	s of the Public Registry/FEAI System	30
	4.3.1 R	A Perspectives	30
4.4	Public Use	of the FEAI and Registries	31
	4.4.1 R/	A Description	21
		A Perspectives	31
		Public Users	31
		Reasons for Using the Public Registry/FEAI	31
	4.4.1.3	Sensitivity Analysis	32
		akeholder Perspectives	32
		Community/Environmental Group Perspectives	32
	4.4.2.2	Industry Perspectives	32
4.5	Future Dire	ctions of the System	33
		A Perspectives	33
	4.5.1.1	Promote Greater Public Participation in EAs?	33
	4.5.1.2	General Directions for the Future	33
	4.5.1.3	Priority Needs	34
	4.5.1.4	Sensitivity Analysis	34
		skeholder Perspectives	35
		Community/Environmental Group Perspectives	35
	4.5.2.2	Private Sector Perspectives	35
Part 5.	Summary a	and Conclusions	36
	5.1 Pul	blic Registries	36
		e FEAI	38
	5.3 Lo	oking Ahead	40
Annexe	S :		42
Α.	Consultation		43
8.	Summary D	ata from Questionnaire for Responsible Authorities	45
C.		ata from Questionnaire for Interested Individuals and Organizations	52

Executive Summary

Objectives of the Study

This study has been prepared in support of the Agency's preparatory work for the Five-Year Review of the Canadian Environmental Assessment Act (the Act). It provides a concise examination of the practices, issues and concerns related to the public registry operations of federal authorities and of the Agency's Federal Environmental Assessment Index (FEAI), since January 1995.

Study Approach

The analysis is based on surveys of or interviews with:

- 37 representatives of 18 federal responsible authorities (RAs); and
- 8 community/environmental interest groups and 6 private sector representatives.

Care should be exercised in making general conclusions based on the views of the stakeholder groups surveyed, given the small sample size. The Agency may need to consider more focused, comprehensive consultations with stakeholders in the Five-Year Review.

Major Findings

Key findings of the background study are provided in the following areas:

1. Public Registries

Variety of Applications

The operations of public registries by RAs appear to vary widely – from sophisticated centralized databases to document lists that exist only when a public request is made. There are variations even within the same RA from one region to another.

Fulfillment of Objectives

Overall, the operations of the public registries to date call into question whether they are fulfilling the original goal set out in the Act: to provide timely and convenient access to relevant information on current EAs in order to support one of the Act's fundamental objectives, public participation in the EA process. RAs themselves reported that registries have been least successful in facilitating public participation. Some RA respondents raised the question of whether the public registry really is meant to be a proactive tool to encourage public participation in EAs – or whether it should exist simply to respond to a need for information.

Confusion of Definitions

One interesting finding of the study – and one that has troubled the registry/FEAI system from the very beginning – is that there is a confusion among many within and outside government of what the registry is, what the FEAI is, and how they relate.

Convenient Access

Most RAs have not taken a proactive approach to providing convenient public access to EA records. With only a few exceptions, most RAs appear to consider their presence on the FEAI as sufficient for meeting the convenient access criterion – this, despite the fact that a number of RAs have had difficulties transferring current information to the FEAI and that many acknowledge that some of the FEAI data are out of date. Many RAs also consider that convenient access is provided through the availability of EA documents in the project area, although only two RAs reported that they have established reading rooms for the public.

Limited Public Use and Awareness

A primary concern with respect to the operations of public registries to date must be the possible relationship between the obvious lack of public use of registries and the lack of promotion of their registries by RAs. With very few exceptions RAs have not independently informed the public of the availability of documents through the registries. Rather, they consider their presence on the FEAI as all the publicity that is needed. As a result, a "downward spiral" appears to exist with public registries in many RAs:

- the lack of public use has lead to a perception or attitude within RAs that the public doesn't care and that the
 registry concept is a waste of time and money;
- this perception, in turn, has tended to discourage efforts to promote the registries;
- · the lack of promotion results in very limited public awareness; and
- without being aware of the registries, the public does not use them.

How to break this cycle – and who should break it – are key questions facing the future of the public registry under the Act.

Public Registries in Panel Reviews

Finally, the applicability of the experience with public registry operations in public review panels – acknowledging that such reviews are very different from most screenings and comprehensive studies – may be worth a closer look. Panels always have been proactive in terms of informing the public about the availability of information and in providing convenient access. As a result, public registries typically have been important and well-used resources for groups wishing to participate in the EA process.

2. The FEAI

Fulfillment of Original Objectives

Like the public registry concept itself, the FEAI has not evolved in the way it was originally designed to -- to serve as a convenient pointer for all timely information on active federal EAs, and to allow RAs to meet their public registry obligations in an efficient manner. Nor has the FEAI evolved smoothly, as intended, to incorporate new technological possibilities and RA needs and preferences. Instead, complex and interwoven technical, policy and attitudinal factors have combined to create a tool that has yet to convince either its internal clients (RAs) or external public users of its long term value or viability.

Agency Management

In the span of only a few years, two sets of changes – changes of responsibilities for the FEAI within the Agency, and major changes in the external design and management of the system – have combined to give the FEAI an image among RAs of a system that has yet to find its proper home. Several EA and system managers suggested that throughout these many changes, the Agency has not tended to take a longer term strategic view of the public registry/FEAI system but instead has focused on a series of frustrating and costly technical difficulties.

Public Use

The study did identify perhaps a surprising finding: that public use of the FEAI may be greater than many inside and outside the Agency give it credit for. For example, the FEAI page on the Agency's web site consistently ranks second in popularity on the site only to the Agency's home page; and the number of visitors to the FEAI site since last summer has consistently been in the 16,000 to 24,000 per month range. This level is being achieved with little publicity or promotion on the part of the Agency. By contrast, Environment Canada's Green Lane, which benefits from a relatively high profile within the department, receives about 56,000 "hits" a month.

3. Looking Ahead

Regardless of their views about the registry concept or the FEAI's technical difficulties, few respondents recommended eliminating the system altogether. This view, in itself, should be considered an achievement – and a building block for the future. From the very beginning, the registry/FEAI system confronted the challenge of having to meet the needs of all RAs, from the biggest to smallest, from the one that conducts hundreds of EAs a year to the one that might conduct only one a year. Yet RAs themselves believe that a consistent federal approach has been the most important strength of the system.

Perspectives on the Need for Change

In considering possible improvements to the public registry/FEAI system, the Agency must acknowledge the fact that views are highly polarized on whether changes are even needed. RA respondents were split almost evenly on the question, with each side holding rather firm views. Community and environmental groups unanimously favoured wide-ranging changes. Finding a middle ground that can convince and satisfy both sides will be a major challenge for the Agency.

Technical Challenges

Looking ahead, it is clear that the Agency has one overriding technical decision to make: can the FEAI be "repaired" or do the underlying problems demand a complete overhaul? It is not clear how far the current system can be "pushed". Some RA observers and technical experts suggest that the current platform has too many built-in errors and limitations to serve as the basis of a new, improved system. They suggest that the current technology is, at best, a temporary solution, and that a more permanent, Internet-based approach for RA input and public access must be implemented.

If the Agency does choose to design and build a new FEAI system from the ground up, another critical question remains: will the RAs wait for it and use it?

People Challenges

Strengthening the public registry/FEAI system will be as much about people as about computer systems. Technical solutions, by themselves, likely will not be enough. The Agency also will need to address such "people" issues as promoting public awareness, promoting more positive attitudes towards the FEAI, and providing more focused training. In short, the Agency will need to become much more client-focused in its approach to the registry/FEAI system.

The Need for Agency Leadership

Finally, all sides – from the smallest of RAs to community environmental groups to industry – look to the Agency to provide the necessary vision, momentum and leadership to improve the public registry/FEAI system.

As it responds to these expectations, the Agency will need to keep the public registry/FEAI system in perspective. The system is really a relatively small component of the larger federal EA process – and what happens elsewhere in the process can have a direct bearing on the convenient provision of timely information to the public. In short, good EAs reflect a departmental "culture" that supports sustainable development and sound decision making through senior management support, adequate resources, a commitment to continuous improvement, and a sincere effort to involve the public in the process. That same supportive culture can support the growth of public registries as important tools for facilitating public involvement and promoting openness and accountability of the EA process.

In the end, the most important question – for the Agency, for RAs, and for the public – may not be whether good public registries are being established, but rather: are good EAs being undertaken?

Part 1. Introduction

1.1 Preparing for the 5-Year Review of the Act

The Canadian Environmental Assessment Agency (the Agency) is required by its enabling legislation to conduct a comprehensive review of the provisions and operations of the Canadian Environmental Assessment Act (the Act) within five years of the Act coming into force. Following the review, the Minister of Environment will submit a report to the House of Commons, describing the review and indicating any changes the Minister recommends.

The Agency has identified a series of key issues that will be initially examined through background papers in preparation for more formal consultation with federal departments and agencies and public stakeholders.

Perhaps one of the most challenging areas of experience with the Act to explore is the scope and nature of public participation – one of the fundamental underlying principles in the Act, and one that touches on all aspects of the role of environmental assessment in decision making.

The requirement for Responsible Authorities (RAs) (that is, federal departments and agencies with a decision making responsibility with respect to a proposed project) to establish public registries was seen, at the time the Act came into effect, as a powerful tool for promoting public participation in environmental assessments (EAs). Concerns have been expressed, however, that the registries are difficult to establish and administer, that the information they contain is not sufficiently timely or comprehensive to facilitate public involvement in the assessments, and that there has been inconsistent application of the registry concept across federal departments and agencies.

The Federal EA Index (FEAI) was a response by the Agency both to help RAs efficiently meet their obligations and to help interested members of the public conveniently access information on assessments. Yet the FEAI, too, has had to face serious technical challenges. The Commissioner on Sustainable Development and the Environment, among others, has called for the FEAI to be improved to facilitate data entry by RAs, and to provide more information, such as screening reports.

As the Agency and Minister look at how the Act has worked over the past four years, and at ways in which the Act's objectives could be better met, approaches to strengthening public participation – and in particular the instruments of the public registry and FEAI – will need to be central in their deliberations.

1.2 Scope and Objectives of the Study

This background study has been prepared in support of the Agency's preparatory work for the Five-Year Review of the Canadian Environmental Assessment Act (the Act). It provides a concise examination of the practices, issues and concerns related to the public registry operations of federal authorities and of the Agency's FEAI, since January 1995.

Based on a review of relevant background materials and reports, and on questionnaires and interviews with federal managers and stakeholder groups, the paper considers the effectiveness of current approaches to the registry and FEAI, and reviews legal, policy, organizational and technical challenges. Finally, it considers what, if any, changes may be required in approach to the public registry/FEAI system in order to promote greater public participation in assessments conducted under the Act.

The background study has been prepared in close cooperation with the Agency's 5-year Review Team through the following steps:

Review of Technical and Background Materials

The consultant reviewed relevant background materials, including:

- "Environmental Assessment: A Critical Tool for Sustainable Development", in the 1998 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development;
- 16 completed Comprehensive Study Reports;
- "The Canadian Environmental Assessment Act's Public Registry System", (P. LeBlanc et al, n.d.); and
- the Agency's Public Registry Reference Guide.

Preparation of Data Collection Plan

A data collection plan was prepared for review by the 5-Year Review Team. The plan outlined a proposed methodology for surveying representatives from federal departments/agencies and key stakeholder groups, as well as a proposed list of interviewees from each of these two sets.

It was recommended that questionnaires be used as the survey instrument, given the lack of information on current practices and attitudes and the need to contact a large number of individuals. Questionnaires would allow input to be obtained from as many individuals and organizations as possible within the time and resource constraints of the project.

Preparation and Distribution of Questionnaires

Separate questionnaires were developed for RAs and stakeholders, and reviewed with the Agency's 5-Year Review Team (Annexes B and C).

The questionnaire for RAs sought to identify the scope and nature of RA application of the registry concept, and RA experience in working with the FEAI. The questionnaire was distributed to 26 RAs in mid-January through the Agency's Senior Management Committee on Environmental Assessment (SMCEA).

The questionnaire for stakeholders sought to identify user experience and concerns with the registry/FEAI system. Questionnaires were distributed to 54 organizations and individuals, representing private sector, community and environmental groups. First Nations and others.

Data were collected on a not-for-attribution basis.

Review of Technical Data

Technical information was obtained from the company serving as FEAI system managers, including:

- FEAI filings by RA, by quarter, since March 1998 start of the FEAI; and
- Public user "hits" on the Agency's web site, by quarter, since March 1998.

Follow-up Interviews

The questionnaires were supplemented by in-person and telephone interviews with representatives of several RAs and stakeholder groups to increase representation in the study from key groups, to obtain more detailed information, and to clarify specific issues. In particular, more detailed information was sought on the various approaches RAs have taken to implementing the public registry concept.

The consultant also conducted interviews with several Agency managers to seek their perspectives on key issues and trends.

Preparation of Drafts

The consultant submitted a working outline of the background study report January 31, 1999, indicating overall organization, structure and key issue topics, for review by the Agency's Five-Year Review Team. A first draft of the background study report was submitted for review February 28, reporting on preliminary data and analysis.

1.3 Survey Data

Sample Size

Annex A lists the organizations and individuals that contributed to the background study, through either responses to the questionnaire or interviews.

Questionnaire responses were obtained from 37 representatives from 18 RAs. The sample included 16 RA headquarters representatives and 21 RA staff from various departmental regional operations, providing a good basis to consider the regional perspectives on the public registry and FEAI. The sample of RAs have accounted for about 86% of the total number of EAs that have been filed on the FEAI in the past four years, and includes both major departments and smaller agencies.

A total of 14 stakeholder responses were received, in two separate groups:

- community and environmental public interest groups: 8; and
- private sector representatives (companies, consulting firms, industry associations): 6

Possible Limitations of the Data

The possible limitations of the data need to be kept in mind when reviewing the analysis and findings of this report. Possible concerns include:

- the lack of response from several RAs that conduct a relatively large number of screenings;
- the high percentage of responses that are from three departments (Canadian Heritage- Parks, the Department
 of Fisheries and Oceans, and the Department of Human Resources Development Canada) known to have
 had serious concerns with the operations of the FEAI, particularly from the regional perspective;
- the low level of response from stakeholder organizations, and in particular the difficulty with obtaining input into the questionnaires from First Nations representatives.

The overall impact of these possible limitations is difficult to gauge with certainty. On the one hand, the data could over-state the level of RA dissatisfaction with the registry/FEAI system (and with the FEAI in particular), especially from regional staff. On the other hand, though, the inclusion of responses from the other RAs may have simply reinforced the findings.

The limited response from stakeholder groups may reflect an inherent weakness of the survey instrument approach, or it may indicate that outside groups do not view or experience the Act in a piece-by-piece manner. Participating stakeholders did provide very thoughtful and insightful comments to this study, and these should not be ignored. However, given the small sample size, care should be used in making any broad, sweeping conclusions based on stakeholder experiences and views reflected in this report. In a sense, this low response rate is a reflection of the Agency's general experience with the registry/FEAl system: the system is not well known outside those RAs that undertake EAs, and very little is known about how individuals and organizations make use of the system and about what they think of it. The challenge in the present study was not to identify stakeholders, but to identify stakeholders who had actually used the FEAl or who were aware of it and understood its role in the federal EA. The responses here then can, at best, be considered interesting but anecdotal evidence. Two important implications may be the need to promote greater public awareness of the registry/FEAl system, and the need for the Agency to undertake more focused and comprehensive consultations to engage stakeholders during its five-year review.

Sensitivity Analysis

The data from the RA questionnaire responses were analyzed in more detail using two sensitivity analyses.

First, to help consider whether RA responses differed depending on the number of EAs conducted, responses from a group of 6 RAs that had conducted many EAs over the past four years were compared with those of a group of 6 RAs that had conducted few EAs (numbers in parentheses refer to total number of EAs filed by that RA on the FEAI since March 1995):

- The "many EAs" group consisted of: Transport Canada (1,239); Agriculture and Agri-Food Canada (1,335);
 Parks-Canada Heritage (1,664); Industry Canada (759); the Department of National Defence (620); and
 Natural Resources Canada (188); and
- The "few EAs" group consisted of: Human Resources Development Canada (60) (headquarters and one regional staff)' Health Canada (49); the Department of Foreign Affairs and International Trade (33); Revenue Canada (5); Privy Council Office (0).

Second, to explore whether responses varied by regional or headquarter perspective, responses from 10 regional RA staff were compared to those from 10 national headquarter RA staff:

- The regional sample was drawn from responses from three regional Department of Fisheries and Oceans staff, two responses each from Parks-Canada Heritage and Agriculture and Agri-Food Canada, and one each from Human Resources Development Canada, Indian and Northern Affairs Canada, and Public Works and Government Services Canada; regional distribution was: the Prairies (3), British Columbia (2), Quebec (2), Atlantic (2), and Ontario (1);
- National headquarters responses were those of Transport Canada, Industry Canada, Health Canada, the
 Department of Foreign Affairs and International Trade, Agriculture and Agri-Food Canada, the Privy
 Council Office, Natural Resources Canada, the Department of National Defence, Public Works and
 Government Services Canada, and Human Resources Development Canada.

1.4 Organization of the Report

The report is organized into the following sections:

Part 2 briefly sets the context for considering the public registry – the objectives of the Act, the obligations of RAs with respect to the public registry, and how the concept has been put into practice through the registry and FEAI system.

Part 3 presents major findings and observations on key issues gained from a review of background technical, management and guidance materials, FEAI data, and interviews with Agency staff and RA managers.

Part 4 presents the perspectives of RAs and stakeholders on the overall strengths, limitations, extent of public use, and possible future directions of the public registry/FEAI system, gained from an analysis of the responses to questionnaires.

Part 5 presents overall summary and conclusions with respect to the performance to date of the public registry/FEAI system and its individual components, and the extent to which the system is meeting the original purposes of the Act.

The annexes include a list of those RAs and stakeholders which contributed to the study, and summary data and sample comments from the two sets of questionnaires.



Part 2. The Public Registry in Context

Part 2 briefly sets out the context for reviewing the public registry system.

2.1 Purpose and Obligations under the Act

Public participation in the EA process is one of the fundamental features of the Act -- from the purposes of the legislation, to provisions for public involvement at certain steps in the process, to mechanisms that seek to facilitate participation:. For example:

- In the Preamble to the Act, the Government states its commitment to "facilitating public participation in the
 environmental assessment of projects to be carried out by or with the approval or assistance of the
 Government of Canada and providing access to the information on which those environmental assessments
 are based."
- One of four purposes of the Act (4.d) is "to ensure that there be an opportunity for public participation in the
 environmental assessment process."

Against this background, Section 55 of the Act sets out the legal requirements for RAs to establish a public registry as a means of ensuring convenient public access to the information on which EAs are based. Section 55.1 states

"For the purpose of facilitating public access to records relating to environmental assessments, a public registry shall be established and operated in a manner to ensure convenient public access to the registry and in accordance with this Act and the regulations in respect of every project for which an environmental assessment is conducted."

Other sub-sections of Section 55 outline:

- the responsibilities of the RA to maintain the public registry from the commencement of the EA until any follow-up program is completed;
- those records that must be contained in the public registry (e.g., reports, public comments);
- · categories of information to be made publicly available; and
- · third party information considerations.

Several points are worth noting with respect to the above sections of the Act:

- · the term "public registry" is, itself, not defined;
- "convenient public access" is not defined;
- · timelines for responding to public requests for information are not provided; and
- the concept of a FEAI is not mentioned anywhere in the Act.

Under the Act, RAs have considerable discretion in meeting their public registry obligations. Each can choose a format or administration structure that is most appropriate to its circumstances. There are no standards or guidelines against which to evaluate what is or is not an effective public registry. Finally, note that participation by RAs in the FEAl is voluntary.

2.2 The Public Registry/FEAI System

In 1992, the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO, the predecessor to the Agency), began work on the development of a public registry system to ensure that the principles and obligations of the Act could be met by RAs in a consistent and cost-effective manner across the federal government (for a more detailed review of the history of the system, see LeBlanc et al). The goal was to allow RAs to provide a standard level of basic information about their EAs while providing the public a convenient "single window" or "pointer" means of identifying and accessing information from various federal departments. FEARO proposed that the public registry system be developed as an electronic system.

The original conceptual framework of the system consisted of three tiered components:

- a FEAI, a master index of all EAs being carried out by all RAs, providing "tombstone" information (who, what, when, where, why) and an RA contact for further information and access to the related documents;
- · a listing of EA documents or records, maintained by the RAs; and
- the EA records or documents themselves, which are available to the public on request; the systems and
 procedures used for the location, storage, retrieval and disposal of these documents would be left to each
 RA, but must be consistent with established government policies related to the management of government
 information holdings.

In 1994, the Agency introduced the first tier of the system, the FEAI, when it tested the prototype of the software containing the data elements and rules. At this time, RAs were provided an option on whether to use the software built and distributed by the Agency ("Option 1") or whether to apply their own software which incorporated the data elements and interchange rules of the FEAI ("Option 2"). Initially, eight RAs choose the Option 2 route, though that number is now down to three (Environment Canada, DFO and NRCan.)

In late 1994, the Agency also distributed a guidance document for RAs, A Reference Guide for the Canadian Environmental Assessment Act: Public Registry. The guide provided guidelines on questions of convenient access, document clearing, cost recovery, responding to requests, and official language considerations.

With proclamation of the Act in early 1995, the public registry system became operational, with RAs providing information for screenings and comprehensive studies, and the Agency for public review panels. From the start, the system's designers intended to continually improve the system to take advantage of the opportunities presented by emerging technical advances. (For example, at this time, the Internet was not yet seen as a universally accepted tool for distributing government information.) It also was intended that policy direction and guidance from the Agency would keep up with these technical changes.

Environment Canada worked on the new FEAI through much of 1996. As a result of delays in development, the Agency agreed to a proposal by Carleton University in early 1997 to develop a completely new version of the system. In December 1997, however, a test version of the new system was found to have several serious problems.

In late 1997, the Agency decided to contract out the housing and maintenance of the FEAI to an outside organization until March 31, 1999. A private sector company took full control of the entire FEAI infrastructure in June 1998, and began to work on implementing a revised system.

Difficulties in implementation have continued, however, and in April 1999, the Agency will move responsibility for housing and maintaining the FEAI to Environment Canada once again.



Part 3. Analysis of Key Issues

Part 3 presents the major findings, observations and analysis of key issues related to the public registry, the FEAI and the overall system. The analysis is based on:

- a review of background technical reports and guidance documents;
- · interviews with Agency staff;
- interviews with representatives of 10 RAs about their department's or agency's public registry operations;
 and
- analysis of data provided by, at the request of the consultant, the company responsible for managing the FEAI on behalf of the Agency.

The analysis addresses key issues in three general areas:

- 1. Operations of the Public Registries by RAs;
- 2. Operations of the FEAI by the Agency; and
- 3. Participation in the FEAI by RAs

3.1 Operations of Public Registries by Responsible Authorities

3.1.1 Overall Compliance by RAs

Under the Act, any federal authority that conducts an EA must establish a public registry. There are about 165 federal authorities that, in theory, are covered by the Act (this figure changes with the establishment of new government organizations and the closing of others). Obviously, some federal authorities will never need to establish a public registry because they never conduct EAs (e.g., Supreme Court of Canada).

Only 23 federal authorities have regularly filed EA data on the FEAI over the last 4 years. It is also known that several others (e.g., National Research Council) do not file with the FEAI because of the small number of EAs that they conduct over the course of a year.

However, the study was not able to determine whether any federal authorities that should have established a public registry, by law, have failed to do so. (The broader question, perhaps, is whether federal authorities are actually conducting EAs when they should.)

The Agency has no formal procedures in place to monitor the establishment of new federal authorities and notify them of their public registry responsibilities, or to monitor compliance with respect to these obligations. However, the Agency President does write on an annual basis to the heads of all federal authorities reminding them of their obligation, under s. 56 of the Act, to prepare a statistical summary of their EAs within one month of the end the fiscal year. To date, the annual reminder has not included a reference to the federal authority's public registry obligations.

3.1.2 Format and Administration of Public Registries

The application of the public registry concept varies greatly across federal departments – and even within individual departments. This variety is not particularly surprising, given the discretion of RAs under the Act to develop a registry format that reflects their own needs and circumstances.

Key findings from a review of public registry operations of 10 RAs are:

- There are differences in how RAs tend to define "the public registry"; some define it as the list of
 documents together with the documents themselves; some see it as the actual working files on a project; and
 a few appear to see the registry as a separate, copied set of files maintained in addition to the working files.
- A majority of RAs interviewed (7/10) maintain some form of a centralized database for their public
 istries. Other smaller RAs, which may conduct only a few EAs a year have little more than a document list kept in a drawer and even some of this group indicated that they do not maintain a list of the EA documents, but only the documents themselves in working files.
- Individual branches of some larger departments have developed different approaches to the public registry. In one RA, for example, one branch catalogues copies of its screening reports (but not the background documentation) at its library, while another branch maintains central files of their EA screening decision forms, but not the entire EA and supporting documents. In another RA, one region stores all registered EA documents in hardcopy format in a cabinet in a public registry room, while another region uses a regional database.
- Most RAs appear to store the EA documents in the project area or responsible office area.
- Approaches to administration of the public registries vary as well. In most RAs, the job of maintaining the
 registry is part of the work of either the project manager or EA coordinator. However, 7 of the 10 reported
 having dedicated staff to the public registry function of the department. Those RAs that maintain a
 centralized database tend to have a centralized administrative staff.
- The costs of maintaining the public registry do not appear to be prohibitive; while most RAs indicated that
 it would be difficult to identify the costs, one RA estimated that the cost to the department for maintaining
 its internal registry is likely less than \$10K a year and another puts the figure at about \$22K a year (this
 excludes time required to maintain the department's FEAI information).

3.1.3 Convenient Public Access

Three features are common to the approach most RAs have taken with respect to ensuring convenient public access to EA records:

- Most have not taken a proactive approach. With few exceptions, RAs rely on their presence on the FEAI to
 meet their obligations for providing public access to EA information. (A few RAs indicate that their
 approach to providing access is geared to any public requests they may receive; e.g., "If there are no
 requests, there are no requirements for providing convenient public access.")
- A second common feature with respect to convenient access is that RAs store the documents in the project regions, where, presumably, individuals interested in viewing the information live.
- Finally, RAs consider that providing the documents in electronic format, when possible, also contributes to convenient public access.

Some RAs have taken more proactive measures to providing convenient access:

- One RA will, as of April 1, 1999, provide access directly to an index of its own EAs through its
 departmental web site.
- Two of the 10 RAs report that they provide reading rooms (in the National Capital Region and in departmental regions) where EA documents are available during business hours.
- One RA has in place strict public service standards that provide guidance on responding to public requests (e.g., 10-15 working days).

3.1.4 Extent of Public Use

Only 2 of the 10 RAs reported that they maintain statistics on the extent of public use. All RAs interviewed indicated, however, that their public registries receive very little public use:

- The highest number of public requests reported from any RA was 40 requests since the Act came into affect four years ago.
- Seven other RAs reported that public use was fewer than 5 or 6 requests a year, and one of these reported
 that it had never received a request. Even RAs conducting hundreds of EAs a year reported only 1-2 public
 requests a year through their registries. (2 RAs were not able to provide an estimate).
- Even those RAs that have provided reading rooms reported only a very few requests (5 or less a year) for
 information, though they report some "browsing" by consultants, students and project managers.
- Some RAs noted that the limited public use of the public registries contributes to a negative attitude among
 RA staff and management the registry is seen as requiring staff time and resources and yet generating very
 little apparent public interest.

3.1.5 Publicity/Promotion of Public Registries

With apparently very few exceptions, RAs have not undertaken any effort to promote public awareness of their public registries. Nor do they see a need to:

- 7 of 10 RAs reported that they do not publicize their public registries. Most tend to see promotion as the
 function of the FEAI (e.g., "We do not see a need to duplicate the Agency's initiative"; "EAs are only
 publicized on the FEAI");
- 3 RAs reported some form of publicity; all 3 use (or about to use) their departmental web sites to link to a
 central registry of their department's EAs; one of these RAs also developed and distributed special
 materials on its public registries (e.g., user guide, poster, on-line publication), though this has been
 primarily aimed at building awareness among departmental staff.
- Some individual EAs have included public notices about the availability of documents (e.g., posting of notices in a visitors centre).

3.1.6 Access to Information/Privacy Concerns

With one exception, RAs reported having no serious concerns about the ATIP implications of the public registry, though here too the reasons varied

- Several RAs reported that EA documents are cleared for inclusion in the public registry according to
 established procedures before any public request is ever made (consistent with the original model of the
 registry system).
- However, a few RAs appear to simply maintain their working project files, without a list of "pre-cleared" documents, and then clear a document for release only upon request (which means, in their experience, only rarely or perhaps never).; e.g., "A file is a file and it can be made into a public registry on request".

The one RA that has expressed concern about ATIP implications, cited conflicts between the ATIP process and the Agency's clearing procedure guidelines, and noted that RAs "need to satisfy due diligence from an ATIP perspective."

3.1.7 The Public Registry Operations of Public Review Panels

Public review panels are responsible for maintaining public registries during the course of the public reviews. Interviews were conducted with Agency staff who have served as panel managers or on panel secretariat staff on several recent and ongoing reviews under the Act, to identify the major characteristics of panel experience with public registries.

Public review panels are, of course, quite different from screenings and comprehensive studies. They have been established explicitly to obtain public input, and one of their major tasks is to ensure public participants are aware of and have access to all relevant information on the project and assessment. Even prior to the Act coming into effect, panels always maintained a public registry (though not necessarily by that name), and have made documents available through information centres, document reading rooms, and in community locations such as schools and libraries. In this regard, then, the experience of panels may hold helpful lessons for RAs, particularly for those RAs responsible for comprehensive studies involving extensive public participation.

The key features of public registries in public review panels to date are:

Administration

Management of the registries for the panel reviews can vary, depending on the nature of the review. In one recent joint federal-provincial EA, for example, the registry was managed out of the provincial agency's information office; in another joint EA involving a number of federal and provincial agencies, the lead federal RA maintained responsibility for the registry.

Registry operations are typically the responsibility of a panel secretariat staff member, working under the direction of the panel manager.

Publicity

Unlike most RAs, public review panels publicize the availability of documents in their registries at every opportunity (e.g., in news releases, media interviews). Information on the panels and some documentation are also made available on the Agency's web site.

Convenient Access

Panels have taken a very proactive approach to promoting convenient access to EA records. A full set of hardcopy EA records is typically maintained in an information office or reading room in a major centre in the project region. A set of the most important EA documents also may be made available at convenient community locations (e.g., libraries, town halls) in one or more communities near the project site. In some public reviews (e.g., those that may be of national interest), a full set of EA records also is maintained at the Agency's headquarters in Hull.

Convenient access is also promoted through the availability of information and some documentation on the Agency's web site.

Public Use

The extent of public use of the public registries appears to vary widely by panel. In one recent panel review, a small number of individuals and public interest organizations active in the panel hearings made extensive use of the registries to prepare for their participation. In another, cases, company representatives were frequent users.

Access to Information/Privacy Concerns

Given that anything seen by the panel must be made public, access to information/privacy concerns have not arisen in public review panels.

3.1.8 Success Factors

Based on their experience, several RA respondents suggested that a number of factors contribute to an effective public registry (though other respondents pointed out that it was impossible to identify success factors until "effective" or "success" is defined). Success factors identified included:

- awareness of the public registry obligations under the Act on the part of project officers;
- public awareness of the existence of the registries;
- training (project officers, support staff and senior management);
- sufficient resources to maintain the registries;
- development of clear internal guidelines/procedures and an efficient internal system and that does not duplicate the effort of FEAI;
- · availability of "best practice" guidelines; and
- regular monitoring of the public registry function.

Overall, most respondents appeared to agree that an important success factor is a "departmental culture" supportive of EA itself – that is, the registry obligation is seen not as an "extra" or "add-on" requirement, but simply part of the department's overall EA responsibilities. In this view, a department that tends to do good EAs will more than likely have good public registries as part of those EAs. As one respondent stated, "a departmental 'culture' that encourages and supports transparence and good EA in general will have less difficulties in maintaining effective public registries than a more rigid, secretive organization less used to records openness."

A few RAs, however, were less sure of any connection between good EAs and good public registries. One suggested that a basic review of the public registry obligation is in order: "It is not culture, best practice training or resources that are required. What is needed is a sensible approach to providing accessible information to the public without overburdening project officers with unnecessary bureaucracy."

3.2 Operations of the FEAI by the Agency

In addition to the public registries established by RAs, the other critical component of the system – though one that is not required under the Act – is the FEAI established and operated by the Agency as a "pointer" or "single window" into information on active EAs at federal level of government.

The operations of the FEAI by the Agency will be considered in four areas:

- the evolution of the FEAI's technical design;
- the management and administration of the FEAI;
- · information content on the FEAI; and
- public use of the FEAI.

3.2.1 Evolution of Technical Design

The technical challenge of designing, introducing and maintaining an effective FEAI is one of the most striking issues of the past four years' experience with the public registry system. It is a period filled with often understandable technical delays, difficult technical policy choices by the Agency, rising expectations on the part of RAs (and sometimes the public), and, in the end, a general sense of frustration on all sides that the system has not lived up to its potential.

But these difficulties are no mere historical curiosity – they are at the foundation of current attitudes towards the FEAI (and, by extension to the registry function itself) on the part of RAs and stakeholders (see, for example, many of the comments reported in Part 4, below). And they continue to be factors in the Agency's plans for the future.

Key points in the technical evolution of the FEAI have included:

- The choice of Oracle as a database for the system's collection and storage of technology: A sophisticated database tool used extensively in the financial sector, Oracle requires highly skilled developers and considerable ongoing management.
- The choice of a messaging protocol as the communications vehicle: The first major challenge in designing the original system was to develop a way of exchanging information between departmental offices and the central index. In 1994, two approaches were considered. Electronic Data Exchange (EDI), a complex protocol used by financial institutions to exchange sensitive information, proved to be too costly and complex to implement. Instead, a customized "language" was developed, using the federal government's e-mail system, by then available to every department.
- Development of a "message map" document: The development of a universal protocol for the exchange of FEAI information was critical to the evolution of the system. The so-called "message map" described in precise detail the various types of information that could be exchanged between systems participating in the FEAI. RA staff would enter information on its EAs. Once a month, the user would run an automated procedure that would convert the RA's information to a message map format, which would then be e-mailed to the master index or server. Upon receipt of the message, a technician (originally at Environment Canada) would run another procedure to check the information for message map compliance and insert the information into the master index.
- Distribution of the FEAI: Four years ago, the Internet was not yet a common tool for the dissemination of government information. In order to make the FEAI information available to a broad public audience, the Agency produced CD-ROM and hard-copy versions which were distributed through the Canada Communications Group. The Agency also decided to make the FEAI available through its then-new web site as well, through a research agreement with Carleton University. Carleton agreed to host the web site and process a version of the master index for inclusion on the site. Later, as Internet use rapidly expanded at all levels of Canadian society, the Agency decided to eliminate the CD-ROM and hard-copy versions of the FEAI.

• Conversion to a Windows-based system: From the start, the Agency had planned to introduce enhancements to the registry/FEAI system as technological innovations allowed, eventually evolving to where actual EA documents could be posted on the web. Soon after the launch of the system in 1995, work began at Environment Canada on a Windows-based version of the system. Already, some RAs wanted more sophisticated application of the system within their organizations. Under the original system, a department with regional offices would have no central control over information going to the master index. The new Windows-based version would allow departments to review the information submitted by their regions before it was sent to the FEAI. After a series of delays, and an effort to develop a new Oracle-based version, the Environment Canada application was demonstrated using a software called Winframe. This software allows users to run, from their own desktop computers, Windows programs located on remote computers. This is the system Environment Canada will take over and implement as of April 1999.

3.2.2 Agency Management/Administration

In destinging and managing the FEAI, the Agency has had to confront interrelated policy and technical challenges. Concerns have been expressed by a number of individuals involved in the system, that up to now, the Agency has not tended to take a long term, strategic approach to the registry/FEAI (i.e., one that begins with a vision and goals), but rather has tended to adopt a shorter term focus on immediate technical problems and opportunities.

Three observations are worth noting:

 Responsibility for the management of the FEAI has frequently shifted within the Agency in the past four years

The registry/FEAI system began as a concept developed in the Agency's policy branch, linked strongly to the drafting of the Act itself, and seen as a key instrument in support of the Act's goal of public involvement. Once the Act came into force, the FEAI was seen as an administrative function, and passed to the Agency's communications function. As part of its reorganization several years ago, Agency lost much of its "corporate memory" with respect to the FEAI. Responsibility for the system now resides in corporate services.

(ii) The Agency has made a series of major decisions with respect to the technical direction of the FEAI

In the span of only a few years, responsibility for technical development and management of the FEAI has shifted – sometimes rather quickly and with dramatic implications for the technical underpinning of the FEAI – from university, to government departmental to private sector settings. Now, it is poised to revert yet again to a federal departmental setting. These transitions have not always gone smoothly – or unnoticed by the Agency's RA "clients" or public users. Individually, each of these decisions likely appeared the best one at the time. Collectively, however, they have contributed to the FEAI's image among RAs as that of a system that has had continual problems and "changes horses in mid-stream". In the end, as a result of these Agency shifts and decisions, the FEAI has not yet proven its long term technical viability to its RA "clients".

(iii) The Agency faces an immediate challenge on the direction of the FEAI

The Agency continues to face challenges related to the future of the FEAI. Perhaps its most important decision lies immediately ahead. On the one side, it faces rising expectations – from the public and from the Commissioner for Sustainable Development – to provide more information in a more timely manner. On the other hand, RAs appear reluctant to support any longer an initiative that has yet to prove itself. Some RAs, while supporting the concept, express growing frustration with the implementation and appear to be willing to give the Agency, at best, "one more chance" to succeed. The Agency must understand both the policy and technical choices of its decisions about the FEAI – and it must begin by developing a long-term strategic view and approach to the registry/FEAI system.

3.2.3 Information Content on the FEAI

Related to both the technical design of the FEAI and its policy evolution, has been the organization and level of detail of the content available to public users.

Content perhaps has been the most publicly criticized feature of the registry/FEAI system – it serves, in a sense, as a "lightning rod" for criticism of the entire system. The concerns are well known (from Commissioner for Sustainable Development to NGOs) and will not be addressed in detail here. In short, the criticism has been that the FEAI is not user-friendly in either design or in content – that it presumes an understanding on the part of the user of federal government organization, that it fails to provide a proper context, that it organizes information in ways in which the general public does not see the world (e.g., by ecozone, drainage area, Law List).

Perhaps the most important criticism, and one that speaks to the fundamental purpose of the Act itself, has been that the FEAI does not provide sufficient or timely enough information to allow public users to determine if they should go to the next level of effort of trying to access a particular document – in short, that its design undermines rather than facilitates public participation. (For more on the perspectives of stakeholders, see Part 4, below.)

However, responding to the content challenge is not simply a matter of re-designing the FEAI page to make it more "user friendly" – rather, it must address technical issues, RA concerns and practices, public user preferences, and costs. By itself, for example, a better organized, user-friendly FEAI will not necessarily encourage or allow RAs to file EAs on the index in a timely manner.

Above all, the future content of the FEAI should be driven by what the Minister and the Agency want the FEAI to do in support of the Act.

3.2.4 Extent of Public Use

What can be determined about the extent of public use of the FEAI?

Table 1 lists the total number of "hits" to the Agency web site, by month in 1998 and for January 1999. Note that for the past half-year, the number of monthly "hits" has consistently been above 200,000. By contrast, Environment Canada's Green Lane, which benefits from a relatively high profile within the department, receives about 56,000 "hits" a month.

Table 1: User "Hits" on FEAI, by Month (3/98 – 1/99)

The following table represents the number of "hits" to the Canadian Environmental Assessment Agency web site. (The number in brackets represents the ranking of the page in relation to all others on the site.)

- The Total represents all the hits to the site for the prescribed period.
- Home refers to the percentage of total hits to the first page of the CEAA site.
- FEAI refers to the percentage of hits to the registry page.

	March 1998	April	May	June	July	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan 1999
Total	38,542	19,186	118,426	183,372	187,667	200,656	230,910	247,448	289,981	193,065	298,548
Home	3.5(4)	5.4(5)	16(1)	16.3(1)	12(1)	14.8(1)	12.6(1)	13.9(1)	17(1)	14.1(1)	12(1)
FEAI	1.6(11)	1.38(14)	1.9(5)	0.7(20)	7.2(2)	8.8(2)	8.2(2)	9.6(2)	14.6(2)	6.5(2)	7.4(2)

(Source: Data taken from Internet statistics server maintained by Enterprise Information Systems Inc.)

These numbers can be misleading – for example, they tell nothing of who was using it nor for what purpose. Internet search engines are likely a source of many of the registered "hits". But the numbers should not be immediately dismissed. Through further analysis of the monthly total figures, a clearer picture of the extent of public use of the FEAI emerges:

- The "Home" and "FEAI" rows in Table 1 represent the percentage of the Agency's web site's total number
 of hits that were directed at the Agency's first page or "welcome page", and the FEAI page, respectively;
 the number in parentheses represent the ranking of that page, in terms of total "hits" in relation to all the
 other pages on the Agency's web site (literally several hundred pages).
- Note that the Agency's welcome page has consistently been first in rank in terms of overall "hits" that should be no surprise, since it would be how most users would arrive at the Agency's site in the first place (the exceptions, in March and April 1998, likely reflect the release at that time of a high-profile public review panel report on nuclear fuel waste disposal. Web site pages relating to that report were likely linked directly from other departments/agencies, the precise page address was likely on the news release, etc.; in any case, even this exception proves the rule: that people are using the Agency's web site to access EA information).

What is interesting, though, is that for every month since July 1998, the FEAI's first page has ranked <u>second</u> out of all the Agency's pages, consistently receiving about 8% of total hits; that translates, in a typical month, into a rather surprising 16,000–24,000 users a month for the FEAI.

These findings suggest that the FEAI, after all, is becoming a popular destination for environmental information.

(A side question, which deserves further research beyond the bounds of this study, is the very low level of use of the Agency's French language version of its site. This trend may reflect the general dominance of English on the Internet, or a low profile for the Agency in Quebec, or some other factors that may need to be addressed.)

3.3 Participation in the FEAI by Responsible Authorities

This section presents the major issues associated with how the RAs have participated in the FEAI.

3.3.1 "Option 2" Choices by RAs

As noted in section 2.2, the Agency originally gave federal departments and agencies the Option of either using the software it had developed to file information on the FEAI ("Option 1") or applying their own software which incorporated the data elements and interchange rules of the FEAI ("Option 2"). Initially, eight RAs choose the Option 2 route. As of March 1999, only three Option 2 departments remain: Environment Canada, Natural Resources Canada, and the Department of Fisheries and Oceans. Their decisions reflect a desire to develop internal tracking systems that reflect their own needs and circumstances.

Environment Canada, for example, has developed its own Windows-based index system for the its EAs. The system is intended to be an analytical tool for EA practitioners and project managers, with more fields and information than the "tombstone" date of the FEAI. A publicly available version of the system will be made available through the department's Internet "Green Lane" site as of April 1, 1999.

While Option 1 and 2 choices are "invisible" to public users, there is one critical Option 2 implication for the operations of the FEAI: data transferring compatibility. There have been serious lag times in transferring EA data from Option 2 RAs to the FEAI because of problems with the software used to process the e-mails. At best, Option 2 data still are being transferred far slower than data from Option 1 RAs. It is not clear whether the transfer of management responsibilities for the FEAI infrastructure back to Environment Canada will make a difference in transferring data from Option 2 RAs. It may be that the compatibility problems are rooted in structural problems in the original database design and cannot be easily eliminated.

3.3.2 Filing EAs on the FEAI

From a review of FEAI data from March 1995 (when the FEAI was opened) until mid-February 1999, it is possible to identify key issues related to the: overall participation levels of RAs on the FEAI; and the seasonal nature of filing on the FEAI by RAs.

3.3.2.1 Overall Participation by RAs

Table 2 summarizes the participation in the FEAI of the 23 federal authorities that have filed information on the FEAI since March 1995. Important observations include:

- The 23 RAs have reported nearly 17,000 EAs in the four-year period;
- Five RAs accounted for nearly one-half of the filings (ACOA, Heritage, DFO, DIAND, and Environment);
- The three major regional funding agencies (ACOA, Western Diversification, and CEDQR), accounted for about one-fifth of the total (20.65%);
- Two of the three Option 2 departments (DFO and Environment) each accounted for about 10%; the third, NRCan, has accounted for about 1% of the total EAs reported on the FEAI in four years.

Table 2
FEAI Filings, by RAs

Responsible Authority	Total EAs (3/95 - 2/99)	% of Total		
Atlantic Canada Opportunities Agency	1375	8.16		
Atomic Energy Control Board	56	0.33		
Canadian International Development Agency	167	0.99		
Correctional Service of Canada	11	0.07		
Department of Agriculture and Agrifood	1335	7.92		
Department of Canadian Heritage	1664	9.87		
Department of Fisheries and Oceans	1778	10.55		
Department of Foreign Affairs	33	0.2		
Department of Health	49	0.29		
Department of Human Resources Development	60	0.36		
Indian and Northern Affairs Canada	3150	18.69		
Department of Industry	759	4.5		
Department of National Defence	620	3.68		
Department of National Revenue	5	0.03		
Department of Natural Resources	196	1.16		
Department of Public Works and Government Services	188	1.12		
Department of the Environment	1645	9.76		
Department of Transport	1239	7.35		
Department of Western Economic Diversification	877	5.2		
Canada Economic Development for Quebec Regions	1210	7.18		
National Energy Board	213	1.26		
Canadian Transportation Agency	225	1.33		
Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board	1	0.01		
Total	16,856	100		

(Source: Table results retrieved using Oracle SQL-Plus and FEAI production database. Data may vary from official results obtained using other reporting procedures.)

3.3.2.2 Seasonal Patterns in Filing

Table 3 summarizes the filing on the FEAI by RAs over the four year period, by quarter. The quarterly filings of some RAs is highly skewed towards the April-June quarter. For example, in April-June 1998, five RAs reported up to 95% of their previous year's annual filings. In terms of total filings by RAs, the busiest quarter of each year consistently has been April-June.

There may be several good reasons for this seasonal variation: year-end spending patterns; project planning cycles; workloads within large RAs. The sharp seasonal variations in filings have always followed a reminder letter from the Agency's President about the responsibilities of RAs under the Act to prepare statistical summaries of their EA activity within one month of the end the fiscal year.

Whatever the causes, the end result is the same: the FEAI may not be working according to its original concept. Because of the lag time in filing, not all EA information on the FEAI will be timely, undermining the fundamental objective of the index itself. (The Commissioner for Sustainable Development and the Environment and a number of non-governmental organizations have cited the lack of timely information as a major concern.)

RA Filing on FEAI, by Quarter, 1995-1998

ch)
5
Man
2
January
=
E
ec;
Oct-Dec;
-
B
June-Sept;
3
June;
April-
(a):

99 Total	3 1375	99	167	=	1335	T	1778	33	49	09	3150	159	620	5	961	188	1645	1239	877	1210	213	225	-	16856
8 j@	113	4	7	-	21	0	166	0	0	0	1	38	01	0	13	91	3	6	0	-	0	0	0	419
86po	_	3	13	0	79	9	0	0	0	2	16	51	11	0	17	6	35	55	0	0	0	0	0	364
js98	0	2	6	0	0	0	0	9	0	0	_	44	53	0	0	0	0	46	0	0	0	0	0	140
86 a	54	0	54	0	29	62	282	0	36	0	730	416	34	_	22	4	99	51	0	28	0	0	0	1897
jm98	113	2	6	0	82	107	158	0	2	0	224	0	52	0	22	7	39	43	190	25	0	0	0	1075
Cod 97	54	2	_	0	95	82	127	0	0	0	153	26	71	-	4	9	141	66	0	70	83	0	0	1015
js97	157	3	5	0	80	64	223	0	0	0	141	0	59	-	_	13	173	51	155	0	0	61	0	1205
Aj97	312	2	40	9	127	84	246	22	3	0	228	36	36	0	0	_	146	129	194	0	0	0	0	1612
jm97	108	2	7	0	127	96	89	5	4	0	158	46	61	0	-	23	114	53	81	50	0	0	0	962
96po	30	5	4	0	87	232	16	0	0	0	298	5	22	0	20	7	235	99	0	311	06	0	-	1504
js96	0	7	2	0	244	129	135	0	0	0	112	4	49	0	25	13	49	198	0	502	0	09	0	1529
aj96	429	4	12	3	51	202	124	0	2	=	201	52	33	2	12	36	211	53	0	117	0	85	0	1640
jm96	4	5	_	_	234	117	46	0	0	0	-	15			П	27		219	∞	72	0	1	0	1522
od95	0	4	3	0	23	198	84	0		6	137	23	91	0	10	9	89	57	-	32	0	0	0	673
395 1	0	8	0	0	16	219	61	0	0	=	290	0	45	0	36	20	000	51	=	0	36	0	0	770
aj95 js95	0	0	0	0	2	99	9	0	0	27	0	3	23	0	9	0	94	65	237	2	4	0	0	529
K																								Total

(Source: Table results retrieved using Oracle SQL-Plus and FEAI production database. Data may vary from official results obtained using other reporting procedures.)

Part 4.

Perspectives of Responsible Authorities and Stakeholders

Part 4 presents a summary of RA and stakeholders views, concerns and priorities with respect to public registries and the FEAI, based on the responses to the questionnaires. Annexes B and C provide summaries of the responses to the questionnaires from each of these groups.

4.1 Overall Value of the Public Registry/FEAI System

4.1.1 RA Perspectives

Overall, RA respondents viewed the public registry/FEAI system as being, at best, only somewhat successful in achieving its objectives. A clear majority of respondents believed that the system has helped or somewhat helped:

- promote an open/transparent EA process (26 "yes" or "somewhat" responses);
- promote public awareness of EAs in Canada (24);
- providing information in a convenient, accessible manner (23); and
- providing the public with relevant and timely information (21).

This level of support among RAs was offset in each case by strong negative views, however. For, all four of the objectives, the number of negative responses was equal to or greater than the "yes" ones (7-7, 9-3, 9-5, and 10-7, respectively).

A strong majority of respondents believed that the registry/FEAI system has *not* been successful in facilitating public participation in EAs – perhaps one of the system's fundamental goals. Of 31 responses, 18 replied "no", 10 indicated that the system had been "somewhat" successful in this area, and only 3 responded "yes".

Several respondents cited the lack of information on public users of their registries, and noted that this gap made it impossible for them to comment on whether the registries or FEAI were achieving their objectives.

Sensitivity Analysis

(i) by number of EA

Those RAs that have conducted many EAs tended to hold a more negative (or at least ambivalent) view towards the overall value of the registry/FEAI system. Only 2 of the 5 criteria offered in the question received even a single "yes" response, and 4 of the 5 criteria received two or more negative responses. RAs that have conducted few EAs tended to be more positive, with only 3 of the 5 criteria receiving only "yes" or "somewhat" responses.

(ii) by regional/headquarter perspective

Responses to the question of overall value were generally consistent between regional and HQ perspectives. For example, both groups gave highest marks to the registry/FEAI system for promoting an open and transparent process. Both groups also gave the lowest rating to the system for facilitating public participation in EAs (5 "no" responses from the HQ respondents, 6 from the regional respondents).

4.1.2 Stakeholder Perspectives

Stakeholder perspectives on the overall value of the registry/FEAI system were divided sharply between the two groups surveyed.

4.1.2.1 Community/Environmental Group Perspectives

In considering the overall value of the registry/FEAI system, the views of this group were generally not favourable. None of the potential benefits of the system listed in the question (q. 4) received even a majority of combined "yes" or "somewhat" responses. Half of the 6 respondents replied "no" to each potential benefit.

In terms of their satisfaction with their use of the system, respondents in this group agreed most strongly with the statements:

- "The Index allowed me to locate more detailed information." (5 votes for "somewhat satisfied"); and
- It was easy/convenient to access the Index (4 satisfied or somewhat satisfied, 1 not satisfied).

4.1.2.2 Private Sector Perspectives

By contrast, the 8 private sector respondents gave high marks to the registry/FEAI system. All five potential benefits received a majority of responses. Tops among the benefits cited were:

- "facilitate public participation in EAs" received the most support, (4 "yes" responses, and 1 "somewhat"); and
- "promote an open and transparent EA process" also received 3 "yes" responses and 1 "somewhat".

In terms of their satisfaction with their use of the system, private sector respondents gave only "satisfied" responses to all five statements (q. 3).

4.2 Overall Strengths of the Public Registry/FEAI System

4.2.1 RA Perspectives

RA respondents identified two features of the registry/FEAl system as overall strengths (though no feature received even a majority of responses):

- · consistency of approach across the federal government (with 15 responses); and
- provision of EA information to the public in a convenient, accessible manner (12).

The third-ranking choice in the question, with 9 responses, was "none".

Sensitivity Analysis

(i) by number of EA

Responses of these two groups were generally consistent. Both agreed that the provision of EA information in an accessible, convenient manner was the primary strength. This response was particularly strong for the "many EAs" group (4/6). The "many EAs" group also saw consistency across the federal government as another major strength (4 votes), while only one response from the "few EAs" group cited this strength.

(ii) by regional/headquarter perspective

Clear differences emerged between regional and HQ perspectives on the overall strengths of the registry/FEAI system. A majority of HQ respondents (6/10) cited the provision of EA information in an accessible, convenient manner as a system strength – compared to just one regional respondent. Regional respondents were much more likely to cite low costs and technical efficiency as strengths (3 responses each, compared to 1 or nil, from the HQ group). However, they also were much more likely to respond that the system had no strengths (4, compared to one from the HQ group).

4.3 Limitations of the Public Registry/FEAI System

4.3.1 RA Perspectives

Four very different factors led the list of RA respondents' views of the limitations to the public registry/FEAI system. The breadth of the factors – touching on technical, administrative, time and public awareness concerns – clearly indicates the many interrelated challenges confronting all those who must work with the system.

Key concerns identified by the respondents were

- technical issues (cited by 26 respondents);
- lack of time for EA managers/staff (22);
- · lack of public awareness (16); and
- internal administrative coordination (15).

Two other factors, the lack of training and the lack of legal obligations or standards with respect to the registry, were cited 13 times.

It is instructive to look at factors that were *not* seen by RA respondents as being particularly important challenges to the registry/FEAI system:

- · lack of awareness among departmental informatics group (only 2 responses); and
- lack of awareness among EA managers (8).

Sensitivity Analysis

(i) by number of EA

There were several differences among the responses of the two groups to this question. The "many EAs" group tended to see more problems and limitations in all areas, with 6 factors receiving 3 or more responses. Agency leadership and lack of public awareness each was identified 4 times by this group.

By contrast, those RAs that conduct only a few EAs a year tended to focus on only four limiting factors, led by technical problems and lack of time for EA managers. This group cited Agency leadership and lack of public awareness only once each. However, this group tended to cite cost as a limiting factor (cited in 3/6 responses), whereas none of the "many EA" responses cited costs as a factor.

(ii) by regional/headquarter perspective

The responses of the two groups were generally consistent in that both tended to see a number of problem areas. Differences emerged when it came to citing specific factors, however. The regional group cited lack of public awareness and the lack of obligations under the Act as the key limiting factors (7/10 and 6/10 responses, respectively), compared to only 4/10 and 3/10, respectively, for the HQ group. The HQ group tended to cite the Agency's leadership as more of a factor (5 responses, compared to 3 from the regional group).

4.4 Public Use of the FEAI and Registries

4.4.1 RA Perspectives

RAs were asked, based on their experience, what groups have tended to use the public registry/FEAI system and for what purposes, and whether there has been a change in these patterns over recent years. (While most respondents provided answers, several indicated that they had insufficient data to support their views.)

4.4.1.1 Public Users

According to the experience of the RA respondents, the most frequent users of the public registry/FEAI system have tended to be:

- community/environmental groups in the project area (12 responses); and
- individuals directly affected by the proposed project (8).

Two groups from outside the project area were seen as relatively frequent users as well: interest groups not in the project area (7), and legal/academic researchers (6).

At the bottom of the list of registry/FEAI users, in the view of RA respondents, were interested citizens not directly affected by the proposed project and local governments, cited only twice each.

Most respondents (21-4) reported that there has been no change in this pattern over the past few years.

4.4.1.2 Reasons for Using the Public Registry/FEAI

RA respondents saw two major reasons for public use of the public registry/FEAI system (though there were conflicting views expressed):

- to learn of proposed projects in their area: 24 "very" or "somewhat important" (but also 8 responses for "not very important"); and
- to find out more about a specific project: 23 very/somewhat important (but also 9 "not very important").

RA respondents were generally split on whether the public has used the public registry/FEAI system to help prepare for public participation in EAs (13 "not very important", compared to 14 "somewhat" and only 4 "very important"). A clear majority of respondents (16) did not believe that "general interest" has been an important factor in use of the system.

Respondents overwhelmingly reported (22-3) that there has been no change in this pattern over the past few years.

4.4.1.3 Sensitivity Analysis

(i) by number of EA

The "many EAs" group was more likely to identify community/environmental groups in the project area as frequent users (cited in 3/6 responses, compared to only one in the "few EAs" group). It also was more likely to identify internal staff (cited 3 times) as "other" frequent users.

In terms of the reasons for public use, a majority the "few EAs" group tended to see all four offered reasons as very or somewhat important, while a majority of the "many EAs" group cited only two reasons (to learn of a proposed projects, and to find out more about a specific project) as either very or somewhat important.

(ii) by regional/headquarter perspective

The HQ group was more likely to identify community/environmental groups in the project area and their own staff as frequent users; these two groups were cited in 4/10 responses in both cases, compared to only 2/10 and nil, respectively in the regional group. The regional group was more likely to respond "don't know" to this question (5/10 responses, compared to only 2/10 for the HQ group).

The regional group also was more likely to see increase in use of the registry/FEAI system: 3/10 indicated there had been a change, while only 1/10 of the HQ group believed there had been any change.

The responses of the two groups were generally consistent in terms of the reasons for public use of the public registry/FEAI system.

4.4.2 Stakeholder Perspectives

Overall, the two groups of stakeholders surveyed differed in their awareness of the public registry/FEAl system and in their reasons for using it.

4.4.2.1 Community/Environmental Group Perspectives

Of the 8 community/environmental group respondents 3 were not aware of the public registry/FEAI system. Of the remaining five, 2 respondents had used the system between 6 and 20 times, and two others had used it more than 20 times.

Respondents indicated that most important reason they used the registry in the past was to learn of proposed projects in their area/province (4 responses). Receiving 3 responses each were: "to find out more about a specific project in my area", and "to help prepare for public participation.".

4.4.2.2 Private Sector Perspectives

Five of the 6 private sector respondents were aware of the public registry/FEAI system (and in the one exception, the respondent was aware of the RA's registry on the project, but not of the FEAI). Three had used the system more than 20 times, and two had never used it. There was no consistent reason for use of the system by these respondents, with 4 reasons each receiving one response.

4.5 Future Directions of the System

4.5.1 RA Perspectives

4.5.1.1 Promote Greater Public Participation in EAs?

RA respondents were clearly split on this critical question: changes in the registry/FEAI system to promote public participation were supported by 18 respondents and opposed by 19.

In the comments provided by respondents on the questionnaires, it was obvious that both groups hold strong and polarized views. This split will be a major consideration for the Agency as it considers whether to introduce changes in the public registry/FEAI system.

Those who supported changes suggested that the following areas that needed improvement:

- · focusing on major projects most likely to generate public interest or concern;
- making the system more user-friendly;
- strengthening the notification provisions;
- strongly increasing public awareness of the system; and
- · increasing the amount of information available.

Those who did not support changes suggested:

- the existing system is already "over-kill" given the large number of small-scale projects RAs
 assess:
- the registry should respond to a need for information, and not be a proactive tool to promote public participation;
- people already have the information and mechanisms to participate; and
- · more resources will not promote more use.

4.5.1.2 General Directions for the Future

There was strong support among RA respondents (26) for retaining the current overall registry/FEAI organization, but upgrading its technical capacity:

- 15 indicated support for maintaining the current organization, but wanted a significant technical upgrade to provide more detailed, timely information; and
- another 11 suggested that only modest technical/design improvements were needed.

Fourteen respondents also supported providing better communication to the public to build greater awareness and realistic expectations. Support for training ranked third among the choices offered, with 13 responses.

Only two respondents supported the status quo, while five recommended the elimination of the FEAI altogether.

4.5.1.3 Priority Needs

No single factor stood out among the four offered in terms of what respondents believe the Agency and RAs need to improve the public registry/FEAI system. Increased funding for technology, training, staff led the list, with 28 responses. The need for better leadership from the Agency on technical standards was cited by 22 respondents, while 19 believed that greater cooperation among RAs and the Agency will be needed.

The factor receiving the least support was "changes in the Act or a new regulation", with only 13 responses (including the 10 for "all of the above"; one of which proposed to change the Act to decrease registry obligations).

The RA responses indicate a current level good will but also perhaps a growing sense of frustration. As one respondent stated, "If the FEAI is not improved (our department) will consider developing our own system that will meet our requirements." Another called for a complete evaluation of the goals of the public registry, adding that the Agency needs to explicitly ask: "do we want public input, and if so, what's the best way?"

4.5.1.4 Sensitivity Analysis

(i) by number of EA

The two groups were generally consistent with respect to their views about the future direction of the public registry/FEAI system. While a majority of the "many EAs" group (4/6) supported changes in the system to promote greater public participation, the "few EAs" group was narrowly split (2-3) against changes.

About half (or slightly more) of both groups supported maintaining the current system organization but strengthening it through technical upgrades. The "many EAs" group also tended to favour better communication to promote public awareness (cited in 4/6 responses), while none of the "few EAs" group cited this possible action.

There were differences when it came to priority needs to pursue these future directions. A strong majority of those RAs that have conducted many EAs favoured increased funding and better leadership from the Agency (cited 5 times each), while these two needs were cited only 3 times each by the "few EAs" respondents. The latter group cited the need for greater cooperation among RAs and the Agency 4 times, compared with 3 times from the "many EAs" group.

(ii) by regional/headquarter perspective

As with the rest of the sample, these two groups were split on support for changes in the system to promote greater public participation. The HQ group was evenly split 5-5, while the regional group narrowly opposed changes (6-4).

There were clear differences with respect to what future direction the public registry/FEAI system should take, however. The HQ group strongly supported maintaining the current organization but strengthening it through either modest or significant technical upgrades (10 responses). By contrast, these two possible directions received a total of only 5 responses from the regional group. Instead, the regional group supported better training (6 responses, compared to only 2 from the HQ group), and better communications to build public awareness (again, 6 responses, compared to only 4 from the HQ group).

Finally, in terms of priority needs, both groups strongly supported increased funding and better leadership from the Agency.

4.5.2 Stakeholder Perspectives

The views of the two stakeholder groups surveyed on the future direction of the public registry/FEAI system differed sharply.

4.5.2.1 Community/Environmental Group Perspectives

In contrast to the views of RAs (and industry), commuity/environmental group respondents were unanimous (7-0) that the system should be changed to promote greater public participation in EAs under the Act. Respondents particularly favoured the following two improvements to the system:

- on-line access to documents related to the EA (8 responses); and
- more lead time/notice that an EA is being conducted (7).

The other three potential improvements listed in the question (q. 5) each received 4 or 5 responses.

Generally, through their comments, this group favoured much more far-reaching changes than RAs, such as making filing on the FEAI an obligatory requirement for RAs under the Act.

4.5.2.2 Private Sector Perspectives

Private sector representatives responding to this question opposed any changes in the current system, by 3 responses to 1. These respondents that suggested any improvements cited the need for a more user-friendly look and on-line access to documents (only 1 response each).



Part 5. Summary and Conclusions

The analysis and findings of the background study have identified a number of important points in the following areas:

5.1 Public Registries

Variety of Applications

The operations of public registries by RAs appear to vary widely – from sophisticated centralized databases to document lists that exist only when a public request is made. There are variations even within the same RA from one region to another.

This variety is perhaps not surprising, given the discretion of RAs under the Act and the great variety in size and mandate of federal departments and agencies. Whether it is the most efficient approach, whether the variety of applications has made it more difficult for the Agency to pull together a consistent federal approach through an FEAI, or whether it suggests that the Agency should provide guidelines to RAs on establishing registries, are important questions for further consideration.

Fulfillment of Objectives

Overall, the operations of the public registries to date call into question whether they are fulfilling the original goal set out in the Act: to provide timely and convenient access to relevant information on current EAs in order to support one of the Act's fundamental objectives, public participation in the EA process.

RAs themselves reported that registries have been least successful in facilitating public participation. However, some RA respondents also raised the critical question of whether the public registry really is meant to be a proactive tool to encourage public participation in EAs – or whether it should exist simply to respond to a need for information.

Confusion of Definitions

One interesting finding of the study – and one that has troubled the registry/FEAl system from the very beginning – is that there is a confusion among many within and outside government of what the registry is, what the FEAl is, and how they relate.

RA responses, for example, indicated that RAs do not have a consistent definition of "public registry". Some consider the registry to be the same as the project's working files; others appear to see the registry as a separate copy of the working files; still others see it as the list of documents and the documents themselves; and a few see it as something that exists only upon a public request for information.

Compliance

The study was not able to identify any problems with respect to compliance among RAs (though there has to date been no detailed evaluations to ensure that all federal authorities conducting EAs under the Act have established public registries).

The Agency may want to take a more proactive approach to reminding federal authorities of their public registry obligations (particularly new authorities or ones that obviously do not conduct many EAs). This could be particularly effective if linked to an Agency-led effort to prepare advisory guidelines for RAs on establishing and maintaining public registries.

Convenient Access

Of more concern was the finding that most RAs have not taken a proactive approach to providing convenient public access to EA records. With only a few exceptions, most RAs appear to consider their presence on the FEAI as sufficient for meeting the convenient access criterion—this, despite the fact that a number of RAs have had difficulties transferring current information to the FEAI and that many acknowledge that some of the FEAI data are out of date.

Many RAs also consider that convenient access is provided through the availability of EA documents in the project area, although only two RAs reported that they have established reading rooms for the public.

Limited Public Use and Awareness

The primary concern with respect to the operations of public registries to date must be the possible relationship between the obvious lack of public use of registries and the lack of promotion of their registries by RAs.

With very few exceptions (e.g., the posting of a public notice in a visitor centre, or a presence on the department's web page), RAs have not independently informed the public of the availability of documents through the registries. Rather, they consider their presence on the FEAI as all the publicity that is needed.

There is an element of irony when RAs are critical of the FEAI and yet rely on it to promote awareness of and convenient access to their own registries.

As a result, a "downward spiral" appears to exist with public registries in many RAs:

- the lack of public use has lead to a perception or attitude within RAs that the public doesn't care and that the registry concept is a waste of time and money;
- this perception, in turn, has tended to discourage efforts to promote the registries;
- the lack of promotion results in very limited public awareness; and
- without being aware of the registries, the public does not use them.

How to break this cycle – and who should break it – are key questions facing the future of the public registry under the Act.

Public Registries in Panel Reviews

Finally, the applicability of the experience with public registry operations in public review panels – acknowledging that such reviews are very different from most screenings and comprehensive studies – may be worth a closer look.

Panels always have been proactive in terms of informing the public about the availability of information and in providing convenient access. As a result, public registries have been important resources for groups wishing to participate in the EA process.

However, the panels' registries were not proactively "drumming up" public interest (to use one RA respondent's phrase) where none existed – rather, the registries were responding to a need for information that was borne as a result of public interest and concern in the project.

5.2 The FEAI

Fulfillment of Original Objectives

Like the public registry concept itself, the FEAI has not evolved in the way it was originally designed to -- to serve as a convenient pointer for all timely information on active federal EAs, and to allow RAs to meet their public registry obligations in an efficient manner. Nor has the FEAI evolved smoothly, as intended, to incorporate new technological possibilities and RA needs and preferences.

Instead, complex and interwoven technical, policy and attitudinal factors have combined to create a tool that has yet to convince either its internal clients (RAs) or external public users of its long term value or viability. For example:

- technical problems and internal organizational factors have led to major delays in filing information by some RAs;
- · not all RAs use the FEAI; and
- · some RAs are virtually ignoring it now in favour of their own systems/internal indices.

As a result, the FEAI is neither complete nor current.

Of special importance is the criticism – and this speaks to the fundamental purpose of the Act itself – that the FEAI does not provide sufficient or timely enough information to allow public users to determine if they should go to the next level of effort of trying to access a particular document. In short, the fear is that in its current form the FEAI may undermine rather than facilitate public participation.

Agency Management

Understanding the history of the Agency's management of the FEAI is more than of historical interest – it helps one understand both the present difficulties of the system and its possible future direction.

In the span of only a few years, two sets of changes – changes of responsibilities for the FEAI within the Agency, and major changes in the external design and management of the system – have combined to give the FEAI an image among RAs of a system that has yet to find its proper home. Several EA and system managers suggested that throughout these many changes, the Agency has not tended to take a longer term strategic view of the public registry/FEAI system – that it has not articulated a clear, consistent vision of what it wants the system to achieve and then supported this vision with the necessary policies and resources. Instead, the impression is that the Agency has had to focus on a series of frustrating and costly technical difficulties.

Public Use

The study did identify perhaps a surprising finding: that public use of the FEAI may be greater than many inside and outside the Agency give it credit for. While there are obvious problems with measuring the scope and nature of public use using web site statistics, two conclusions can be inferred from the available data:

- The FEAI page on the Agency's web site consistently ranks second in popularity only to the Agency's home page;
- The number of visitors to the FEAI site since last summer has consistently been in the 16,000 to 24,000 range.

This level is being achieved with little publicity on the part of the Agency.

A number of interesting questions are triggered by this finding, however: What do these public users think of the FEAI when they see it? Does it answer their questions? What more do they want to see? Why do they not tend to take the next step and contact RAs to access documents in public registries?

The Agency could address these questions as part of a broader communications plan for the FEAI.

5.3 Looking Ahead

Regardless of their views on the registry concept or the FEAl's technical difficulties, few respondents recommended eliminating the system altogether. This view, in itself, should be considered an achievement – and a building block for the future.

From the very beginning, the registry/FEAI system confronted the challenge of having to meet the needs of all RAs, from the biggest to smallest, from the one that conducts hundreds of EAs a year to the one that might conduct one a year. Yet RAs themselves believe that a consistent federal approach is the most important strength of the system.

Perspectives on the Need for Change

In considering possible improvements to the public registry/FEAI system, the Agency must acknowledge the fact that views are highly polarized on whether changes are even needed. RA respondents were split almost evenly on the question, with each side holding rather firm views. Community and environmental groups unanimously favoured far-reaching changes.

RA respondents who supported changes suggested that there is a need to: focus on major projects most likely to generate public concern; make the system more user-friendly; strengthen the notification provisions; increase public awareness of the system; and increase the amount of information available.

Those who opposed changes suggested that: the existing system is already "over-kill" given the large number of small-scale projects RAs assess; the registry should respond to a need for information, and not be a proactive tool to promote public participation; people already have the information and mechanisms to participate; and more resources will not promote more use.

Finding a middle ground that can convince and satisfy both sides will be a major challenge for the Agency.

Technical Challenges

Despite the best efforts and considerable resources of the past, many technical challenges in the FEAI remain. These include:

- how to undertake a data cleanup of the current FEAI to identify and correct the invalid data it contains:
- how to resolve the data transferring problems with Option 2 RAs;
- how to achieve the necessary system flexibility (e.g., ability to handle smoothly changes in RA status, such as departmental mergers or splits, or the addition of class screenings).

Looking ahead, it is clear that the Agency has one overriding technical decision to make: can the FEAI be "repaired" or do the underlying problems demand a complete overhaul?

It is not clear how far the current system can be "pushed". Some RA observers and technical experts suggest that the current platform has too many built-in errors and limitations to serve as the basis of a new, improved system. They suggest that the current technology is, at best, a temporary solution, and that a more permanent, Internet-based approach for RA input and public access must be implemented.

If the Agency does choose to design and build a new FEAI system from the ground up, another critical question remains: will the RAs wait for it and use it?

People Challenges

Strengthening the public registry/FEAI system will be as much about people as about computer systems. Technical solutions, by themselves, likely will not be enough. The Agency also will need to address such "people" issues as:

- · promoting public awareness of the FEAI and public registries;
- encouraging more positive attitudes towards the FEAI among RA (in part by better understanding and responding to the particular needs and constraints within each RA); and
- providing highly specialized training for EA managers, who reported that lack of time and skills were two key limitations of current system.

In short, the Agency will need to become much more client-focused if it wants to strengthen the public registry/FEAI system. Changes will not be made and will not succeed unless RAs see the benefit of them and the public knows about them.

The Need for Agency Leadership

The scope of concerns about the public registry/FEAI system – technical, attitudinal, awareness – suggests that any effort to strengthen the system will need to begin with a clear, realistic vision of the objectives of the registry and FEAI and of the roles of the various participants.

All sides – from the smallest of RAs to community environmental groups to industry – look to the Agency to provide the necessary vision, momentum and leadership.

As it responds to these expectations, the Agency will need to keep the public registry/FEAI system in perspective. The system is really a relatively small component of the larger federal EA process – and what happens elsewhere in the process can have a direct bearing on the convenient provision of timely information to the public. Good EAs reflect a departmental "culture" that supports sustainable development and sound decision making through senior management support, adequate resources, a commitment to continuous improvement, and a sincere effort to involve the public in the process.

That same supportive culture can support the growth of public registries as important tools that facilitate public involvement and promote openness and accountability of the EA process.

In the end, the most important question – for the Agency, for RAs, and for the public-may not be whether good public registries are being established, but rather: are good EAs being undertaken?

Annexes

- A. Consultations List for Background Study
- B. Summary Data from Questionnaire for Responsible Authorities
- C. Summary Data from Questionnaire for Interested Individuals and Organizations



Annex A: Consultations List

This annex lists those federal departments and agencies and stakeholder groups which contributed responses to the background study, through the questionnaires and/or follow-up interviews.

A1. Federal Departments and Agencies

Ouestionnaires:

Responses on the questionnaires were received from 37 respondents representing 18 Responsible Authorities (16 from RA headquarters, 21 from regions):

Atlantic Canada Opportunities Agency (1)

Department of Agriculture and Agri-Food (4)

Department of Canadian Heritage- Parks Canada (7)

Environment Canada (1)

Department of Fisheries and Oceans (5)

Department of Foreign Affairs and International Trade (1)

Health Canada (1)

Department of Human Resources Development Canada (5)

Indian and Northern Affairs Canada (1)

Industry Canada (1)

Privy Council Office (1)

Department of National Defence (1)

National Energy Board (1)

National Research Council (1)

Department of National Revenue (1)

Natural Resources Canada (1)

Department of Public Works and Government Services (3)

Transport Canada (1)

Public Registry Profiles

Detailed follow-up interviews/questions on public registry operations were conducted with headquarters representatives from the following 10 RAs:

Atlantic Canada Opportunities Agency

Canadian International Development Agency

Environment Canada

Department of Agriculture and Agri-Food

Department of Fisheries and Oceans

Department of National Defence

Department of Public Works and Government Services

Health Canada

National Energy Board

Natural Resources Canada

A2. Stakeholder Organizations

Responses to the questionnaire were received from a total of 14 organizations, including eight community and environmental groups and six private sector companies and associations.

A2.1 Community/Environmental Groups

Bow Valley Naturalists (AB)
Durham Nuclear Awareness (ON)
Clean Annapolis River Project (NS)
Clean Nova Scotia Foundation (NS)
Ecology Action Centre (NS)
Ecology North (NWT)
Manitoba Future Forest Alliance (MB)
Mouvement au Courant (OB)

A2.2. Private Sector

Agassiz North Associates
Canadian Pulp and Paper Association
Diavik Diamond Mines Inc.
Jacques Whitford Environment Ltd.
NWT Chamber of Mines
SaskPower

Annex B: Summary Data from Questionnaire for Responsible Authorities

N = 37

(Note: Not all respondents answered every question. Respondents were able to whose more than one answer in some questions)

1. In your view, has the public registry/Federal EA Index system to date generally helped:

	Yes	Somewhat	No
promote public awareness of EAs in Canada?	3	21	9
provide the public with relevant and timely information?	7	14	10
provide information in a convenient, accessible manner?	5	18	9
facilitate public participation in EAs?	3	10	18
promote an open/transparent EA process? other?	7	19	7

Sample comments:

Several respondents cited the lack of information on public users of their registries, and noted that this gap made it impossible for them to comment on whether the registries or Index were achieving their objectives; e.g.,

- "we get very little, if any, feedback to know if the public uses the system as it relates to an EA"
- "I don't know how much the public uses this tool"
- In your view, which of the following groups are the most frequent users of your department's/agency's registry and information on the Federal EA Index?
- 8 individuals directly affected by the proposed project
- 12 community/environmental groups in the project area
- 2 local governments in the project area
- 7 interest groups not in the project area
- 2 interested citizens not directly affected by the proposed project
- 6 legal/academic researchers
- 11 others:
- l don't know

Do you think there has been a change in this pattern of users over the past few years or so?

- 4 Yes
- _21_ No

No change in use:

- "The use of the FEAI has stayed consistently low over the last three years"
- "lack of concerted public info/communications efforts"
- "I do not feel that there is much awareness of the site and that few groups actually use it"
- "People are not aware of the registry and information on the Federal EA Index"
- · "it's too early to identify any patterns"
- "This topic (EA) is of interest to a limited audience"
- "no longer sure what access is available to the public, including First Nations"
- "Don't know; although our CEAA representative has told us that there are a number of "hits" on the FEAI each month, I have no idea who has been, is, or will be accessing the system, beyond those federal departments entering information into the system"
- "I don' know how much interest there is. I suspect active conservation groups would have an interest
 in this, but individuals may not bother unless there is some project which could have direct impacts on
 personal property"

Increase in use:

- "Increased awareness of internet and improvements in internet access and speed"
- "As with any new system it takes time for the public to become aware of the system and begin using
 it"
- "There are more people who are aware of the public registry and therefore additional inquires are being made. The number of individuals who are interested or know of the registry is still very small"
- The number of persons web surfing has increased and a large percentage of those persons consider themselves to be "environmentalists"

Other users:

- "There have been very few outside requests for information from our public registry on projects listed on the FEAI. Most of the demands for information continue to come from within the department"
- · "wingnuts"
- In your view, how important to the public are the following reasons for accessing information on the Index and through the registry?

	Very important	Somewhat important	Not very important
To learn of proposed projects in their area	10	14	8
To find out more about a specific project	9	14	9
To help prepare for public comment/participation	4	14	13
General interest/curiosity (e.g., "web surfing") Other:	2	10	16

Do you think there has been a change in this pattern over the past few years or so?

3_ Yes 22_ No

- "(projects we screen) are relatively small and non-controversial. Therefore, there have been very few
 requests for information from the registry/index. I believe the public are primarily interested in the
 major projects (i.e., mines, pipelines, etc) and the index/registry is an important source of information
 to the public for those projects"
- "providing limited information on the FEAI, as opposed to the provision of extremely detailed information by way of a public registry, are not the same. By and large, a registry is more useful"
- · "unknown to us"
- "more people using the Internet at work and home than in the past"
- "Persons are able to obtain information about projects taking place in their area much easier."

4. In your view, what have been the major strengths to date of the public registry/Federal EA Index system? e.g.,

- 7 convenience/ease of administration
- 15 consistency of approach across the federal government
- 7 low costs
- 4 technical efficiency/operations
- 3 provision of timely EA information to the public
- 12 provision of EA information to the public in an accessible, convenient manner
- 0 others:
- 9 none

Sample comments:

- · "not well known enough"
- "not sure how user friendly and timely this information really is a lot of decisions are probably already made by the time the public knows"
- "The experience of (RA) is that no public use has been made of its data through either the (RA's) public registry or the FEAI of the Agency"
- "We are not convinced that there are any strengths associated with the registry. If there must be an
 index, the CEAA FEAI is probably as efficient as any. It is still, however, a tedious application to use
 and access."

5. In your view, what have been the major challenges so far to departments and agencies in meeting their public registry obligations under the Act?

- _26_ technical (e.g., efficiency, compatibility among systems)
- 11 costs
- 15 internal administrative coordination, efficiency
- 22 lack of time for EA managers/staff
- _13_ lack of training
 - lack of awareness/support/policy direction among:
 - 8 EA staff/managers
 - 2 departmental informatics/systems group
 - 9 senior management
- 11 linkages to Canadian Environmental Assessment Agency
- 9 Canadian Environmental Assessment Agency coordination/leadership
- 16 lack of public awareness of availability of information through the registry/Index
- _11_ unrealistic public expectations with respect to timing, level of detail of available information

13	lack of clear legal obligations/standards under the Act with respect to the public registry
4_	other:
0	none

The following comments provide a more detailed understanding of some of the concerns of RAs on a range of technical, organizational and attitudinal issues:

Technical issues:

- "it took months to work out problems in our own departmental system"
- "new system introduced last year is very slow and does not have adequate functionality for our isolated field units with poor telephone lines"
- "(after encountering technical problems with computer installation and configuration), in one case an EA staff member has almost given up entering projects into the system and is maintaining paper records at the site instead"
- "The data entry screens are difficult to use and the system is slow or even impossible in remote locations"
- · "It seems to work great in Ottawa where the Agency is, but it's a real do away from the centre"
- "We currently have a backlog of +500 projects that have not been posted to the new FEAI due to its inability to import our data"
- "the registrations in practice have proved difficult because of the cumbersome technical requirements for input and transmission of data to the FEAI ... this in spite of the excellent assistance given by the Agency manager and staff"

Agency leadership/coordination:

- "very poor direction by the Agency there was no example of how to implement a successful public registry"
- "More policy direction is required on what is considered "convenient public access" as stipulated in the Act"

Attitudes/awareness:

- "people become frustrated when options don't work"
- "If an EA is required, then it is done. Once it is done it is filed. If it is filed and can be retrieved, you have a public registry. There is no problem. If CEAA's promotional programs are a problem that is the Agency's concern."
- "there's a lack of awareness of the fundamental purpose of the public registry system to promote public awareness and participation in EAs, not after-the-fact information out."
- "Unfortunately, since the use of the system by the public is so low, many EA staff consider this to be an inefficient use of their time"
- "Lack of apparent interest by the public in the registry/index listed activities seems to erode awareness
 within the department and leads to lack of understanding of the registry/index and the importance of
 maintaining it"
- "There is also confusion over what constitutes the public registry and what constitutes the FEAI. The focus has always been on the FEAI"
- "(previous technical delays in the FEAI) have lead to skepticism among RAs as to the ability of the FEAI to be an efficient tool ... There is a sense that the FEAI is not living up to earlier expectations"
- "EA staff do not have the time or training to properly evaluate EA documents and determine their suitability for inclusion in the public registry ...Public registry requests have resulted in last minute scrambles ..."
- "There is still a general unawareness of public registry (or even EA) obligations (in other areas of the department)"

- "projects may not always be registered in time for the public to comment ... there is little value in asking for comments when 90% of the planning is completed ... the public needs to know that their involvement is meaningful"
- 6. Do you think the public registry/Federal EA Index system should be changed to promote greater public participation in environmental assessments conducted under the Act?

18 Yes _19 No

Sample comments from those responding yes:

- "It should restrict itself, at least at this time, to major projects which are covered by panel hearings, mediation or comprehensive studies. These are the projects which are most likely to generate public interest or concern"
- "I don't think it is being used very much ... make it more inviting ... there needs to be a clear interest in notifying the public to participate at the earliest stages"
- "The notification of the public and the transparency of the process that it promotes is one of the most
 important elements of the EA process in the CEA Act... it has to be done well so that EA works as
 intended"
- "Cost recovery should be re-considered as it can make access for some members of the public prohibitive"
- "The majority of the public is unaware of the registry. Even if they become aware, the registry
 contains very little information regarding the nature of the proposed projects. It is therefore difficult
 for the public to gauge their interest in a particular project"
- "Currently the (Agency's) Internet page provides no detailed information on the project"
- "The system should be enhanced so that it is of greater information value to the public with a more
 direct link between the FEAI and the public registry. It should be more user friendly and encourage
 feedback, possibly through some form of built-in questionnaire"
- "the lack of public inquires" indicates to me that the public is not using the system to its full extent"
- "because the current system is not effective!"
- · "Information on Index sketchy."

Sample comments from those responding no:

- "I think it (the FEAI) should be scrapped. Federal departments could maintain their own"
- "The existing process is already too bureaucratic and an administrative burden considering the number of small-scale projects we assess"
- "The public registry exists to inform the public not promote"
- "Participation should occur were the environmental concerns are high. It should be the result of
 advertising the project in the community, not relying on an Internet site that most people in Canada do
 not know exists"
- "The registry/index function is to provide the means to obtain information or point interested parties in the right direction, not to drum up public participation or encourage "frivolous" input"
- "Members of the public who are interested and wish to participate in an EA have the knowledge and
 the mechanisms available to allow them to do so. There is currently limited use of this system for the
 expenditure of resources required to maintain it. More resources will not promote more use"
- "Most of our screenings are for very small and non-confrontational projects that do not require a
 public involvement process"
- "It is not the FEAI that promotes public consultation. Good consultation comes from informed project managers and from a public that is truly interested and that follows development within their community, province and nation."

7. What general future direction(s) for the registry/Index system would you support? 2 status quo 11 maintain current organization, but strengthen through modest technological/design improvements maintain current organization, but significantly upgrade technology to provide more timely/detailed information 13 provide better training 14 provide better communication to public to build awareness and realistic expectations 5 eliminate Federal EA Index, and allow departments to use own approaches/systems for meeting their public registry obligations (e.g., through own web sites)

Sample comments:

7

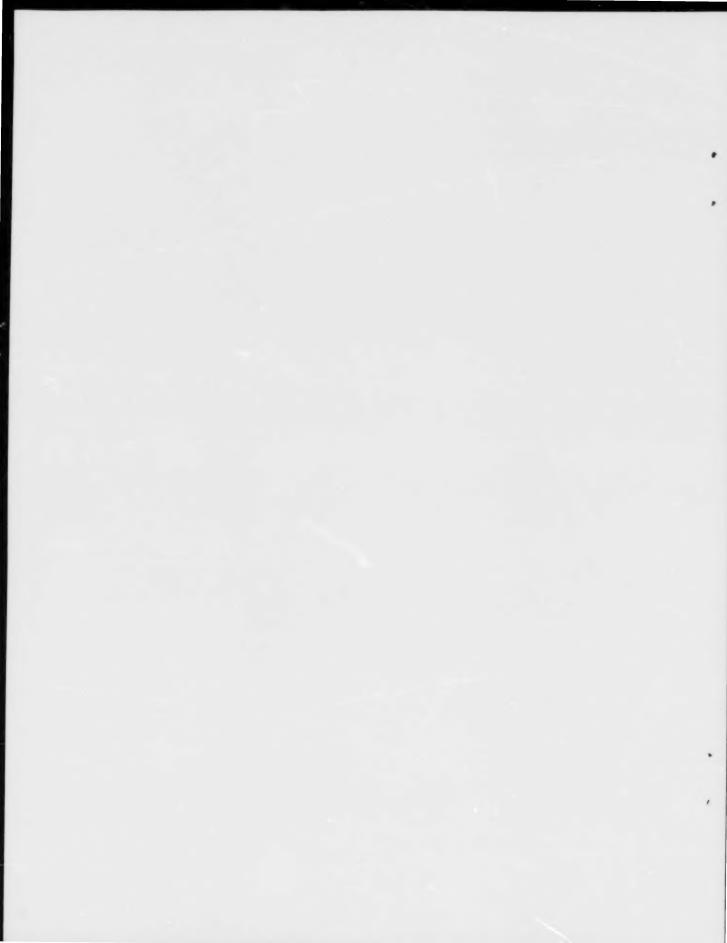
- "The FEAI has to be tied closer to the public registry, and there needs to be more training and awareness developed around the registry/index. The system has to be user friendly and be much better at providing a wider variety of information/reporting to RAs as well as the public."
- "You don't need to significantly upgrade technology to provide more timely and detailed information, just make better use of existing technology.."
- "provide better training regarding public registry obligations (a new Act or regulation is not necessary)"
- "software definitely needs improvement"
- "The Agency should set the standards but not manage the technology. There is no value added in their doing it. Their Web page can provide central access. The standards could provide them with the rollup capacity that they require."
- "Needs to be timely and user friendly."
- "It has been our experience that many projects cannot be easily and clearly identified from the information in the FEAI for example because the identification is by means of permit or other number which in themselves are meaningless to the public, and often to other government agencies The identification of the proponent for each project should be a mandatory item."
- "It would be more useful if it provided more information, as noted by the Auditor General. However, the current design problems have to be resolved so that it works well for the existing level of detail before it can be upgraded to provide more information to the public."
- "Significantly enhance resources and training for RAs to screen documents, establish and maintain EA document lists, and provide easy public access to documents."
- "The FEAI would be useful if the Agency took a stronger role, promoted information exchange and adopted some well-structured outside systems which seem to work."
- "Retain Index to ensure that a minimum level of screening info (and accountability for accuracy of
 info provided) is available to the public, particularly with respect to departments having limited
 requirements to do screenings."

8. What do you think the Agency and federal departments/agencies will need to pursue these future directions?

- _9_ greater cooperation among departments/agencies and the Agency
- 18 increased funding for technology, training, staffing
- 12 better leadership from Agency in terms of technological standards
- changes in the Act or a new regulation clarifying/strengthening registry obligations
- _10_ all of the above
- _5_ other:

Indicate good will, but perhaps a growing sense of frustration:

- "As a federal-wide information system, the development and maintenance of the registry system should continue to be led by the (Agency), with its cost being covered primarily by the Agency.
 Departments need to cooperate by providing the enhanced information to the system"
- "In the future, the FEAI has to be come much more than jut an index for the public. It needs to be a
 more comprehensive information tool ... to monitor EA activities, generate a variety of reports, to
 share information between RAs (i.e., support EA coordination responsibilities.."
- "better leadership from Agency in terms of public registry obligations"
- "Clearer direction from the Agency (and own department) on registry obligations, linkages to ATIP, and client service standards and expectations."
- "Complete evaluation of procedures. Need to set standards and objectives/goals. What will meet
 public expectations? The question needs to be asked: "Do we really want public input?" If this is just
 a legal requirement, then the public may not get involved to a significant degree."
- "(Our department) supports the use of a single public registry that details all EA activity in the federal government. The current system is not being used by the public. We feel that this is due to a number of reasons: lack of knowledge of the system and where to find information; lack of knowledge of the FEAI by the public; information contained on the FEAI about the EA, etc. The FEAI needs significant improvement and "buy in" from all federal departments in order to be an effective tool for the public. If the FEAI is not improved (our department) will consider developing our own system that will meet our requirements."
- "Changes in he Act or a new regulation weakening registry obligations. Should only be done if there
 is a real value."
- "The public registry provision of the Act should be reviewed in light of ATIP. Does the registry truly facilitate public access (30 days under ATIP, 10 days under the public registry) to the degree that substantiates the additional time-consuming level of bureaucracy?"



Annex C:

Summary Data from Questionnaire for Interested Individuals and Organizations

C. 1 Community/Environmental Groups

(N=8)

- 1. About how many times have you used the public registry/Federal EA Index system in the past year?
- 0 1-5
- 6-20
- more than 20
- not aware of public registry/Federal EA Index system
- Generally, what would you say have been your major reasons for using the registry/Index?
- to learn of proposed projects in my area/province
- to find out more about a specific project in my area
- to help prepare for public participation (e.g., to review a draft report, or to attend an open house)
- _4__3__3__2__0__0_ general interest/curiosity (e.g., "web surfing")
- environmental research
- other:
- 3. To what extent were you satisfied with the registry/Index in terms of the following statements:

	Satisfied	Somewhat satisfied	Not satisfied
"I found what I was looking for."	1	2	2
"The information provided was current."	0	2	2
"It was easy/convenient to access the Index."	1	3	1
"The information was provided in a user-friendly format."	0	3	2
"The Index allowed me to locate more detailed information."	0	5	0

Sample comments:

"somewhat satisfied - only because one learns what to expect from the system and uses it for that purpose."

4. In your view, has the public registry/Federal EA Index system to date generally helped:

	Yes	Somewhat	No
promote public awareness of EAs in Canada?	1	2	3
provide the public with relevant and timely information?	0	3	3
provide information in a convenient, accessible manner?	0	3	3
facilitate public participation in EAs?	0	3	3
promote an open/transparent EA process? other?	0	3	3

- 5. Do you think the public registry/Index system should be changed to promote greater public participation in environmental assessments conducted under the Act?
- _7_ Yes _0_ No

If yes, what would you want to see in a strengthened registry/Index system?

- 4 more user-friendly look
- 7 more lead time/notice that an EA is being conducted
- 5 more detailed information on proposed projects
- 8 on-line access to documents related to the EA
- 4 ability to provide e-mail comments directly to those responsible for the EA
- 6 other:

Sample comments:

- others: "obligatory posting from start of an EA."
- "ability to receive e-mail to be informed of updates to the registry."
- "To make the registry more effective, perhaps some listing of what's on the registry faxed at a regular basis to organizations such as ours would make us more likely to go on the net to review."
- "Promotion outside of internet venue for non-electronic users i.e., fax-back service"
- "The FEAI could and should be an essential source of public information on projects, but as presently implemented it is virtually useless. The present system should be scrapped and replaced with a new one allowing on-line access to sufficient timely information on projects for the public to decide whether to get further involved in the consultation process... The only rational way out of this quagmire is to start again from scratch and design a new system incorporating the advances in data handling and communication since the index was first set up."
- "The quality and availability of registries varies widely, indicating the need for a common minimum standard."
- "(Registries) must be set up right from the beginning of the EA process and updated as new documents
 are received or produced ... Ideally, registries should be accessible on-line for comprehensive studies
 and "important" projects."
- "should not depend on on-line access"
- "In the Index, there should be a quick geographical reference listing EA projects and proposed projects by location; there should be a paragraph synopsis of these EAs indicating things such as who has applied, for what and who is seeking public comment."
- "Public registry/library should be located in CEAA regional offices on hard copy since not everyone
 has access the internet; CEAA should make a notification in major dailies for every project....

regional offices could compile data, a list of names, based on subject matter So they can provide them with information and notification."

C.2 **Private Sector Perspectives**

(N=6)

1.	About how many times have you used the public registry/Federal EA Index system in the pass
vear?	

- _2_ _1_ _0_ _3_ _1_ 0
- 1-5 6-20
- more than 20
- not aware of public registry/Federal EA Index system (unaware of Index only)
- 2. Generally, what would you say have been your major reasons for using the registry/Index?
- to learn of proposed projects in my area/province
- to find out more about a specific project in my area
- to help prepare for public participation (e.g., to review a draft report, or to attend an open house)
- general interest/curiosity (e.g., "web surfing")
- environmental research
- other:
- 3. To what extent were you satisfied with the registry/Index in terms of the following statements:

	Satisfied	Somewhat satisfied	Not satisfied
"I found what I was looking for."	2	0	0
"The information provided was current."	2	0	0
"It was easy/convenient to access the Index."	3	0	0
"The information was provided in a user-friendly format."	3	0	0
"The Index allowed me to locate more detailed information."	2	0	0

4. In your view, has the public registry/Federal EA Index system to date generally helped:

	Yes	Somewhat	No
promote public awareness of EAs in Canada?	2	0	1
provide the public with relevant and timely information?	3	0	1
provide information in a convenient, accessible manner?	3	0	0
facilitate public participation in EAs?	4	1	1
promote an open/transparent EA process? other?	3	1	0

5. partice	Do you think the public registry/Index system should be changed to promote greater public ipation in environmental assessments conducted under the Act?
1	Yes
3	No
If yes,	what would you want to see in a strengthened registry/Index system?
1	more user-friendly look
0	more lead time/notice that an EA is being conducted
0	more detailed information on proposed projects
1	on-line access to documents related to the EA
0	ability to provide e-mail comments directly to those responsible for the EA
1 _0_ _0_ _1_ _0_ _0_	other:

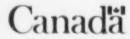




EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étude de fond

ÉTUDE DE FOND SUR LE REGISTRE PUBLIC ET L'INDEX FÉDÉRAL DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES





Étude de fond sur le registre public et l'index fédéral des évaluations environnementales

Rapport final

Préparé pour l'équipe chargée de l'examen quinquennal de la Loi Agence canadienne d'évaluation environnementale

> par Tom Shillington, associé Shillington & Burns Consultants Inc.

> > 31 mars 1999





Table des matières

Som	naire		1
Parti	e 1.	Introduction	5
1.1	Prépar	ation de l'examen quinquennal de la Loi	5
1.2	Portée	et objectifs de l'étude	6
1.3	Résulta	ats du sondage	7
1.4	Organi	sation du rapport	9
Parti	e 2.	Les registres publics en contexte	10
2.1	Object	if et obligations en vertu de la Loi	10
2.2	Systèn	ne du registre public et de l'IFÉE	11
Parti	e 3.	Analyse des questions clés	13
3.1	Tenue	des registres publics par les autorités responsables	13
	3.1.1	Conformité globale des AR	13
	3.1.2	Format et administration des registres publics	14
	3.1.3	Facilité d'accès du public	15
	3.1.4	Importance des consultations publiques	15
	3.1.5	Publicité/promotion des registres publics	16
	3.1.6	Accès à l'information et protection des renseignements confidentiels	16
	3.1.7	Registres publics des commissions d'évaluation	16
	3.1.8	Facteurs de succès	18
3.2	Gestio	n de l'IFÉE par l'Agence	18
	3.2.1	Évolution de la conception technique	19
	3.2.2	Gestion et administration par l'Agence	20
	3.2.3	Contenu informationnel de l'IFÉE	21
	3.2.4	Portée de l'utilisation par le public	21
3.3	Partici	pation à l'IFÉE par les autorités responsables	23
	3.3.1	Choix de l'« Option 2 » par les AR	23
	3.3.2	Saisie des ÉE dans l'IFÉE	23
	3.	3.2.1 Participation générale des AR	23
	3.	3.2.2 Tendances saisonnières des saisies	25

Partie	4. Pe	rspecti	ives des autorités responsables et des parties intéressées		27
4.1	Intér	êt géné	eral du système du registre public et de l'IFÉE		27
	4.1.1	Pe	rspectives des AR		27
	4.1.2		rspectives des parties intéressées	28	
			Perspectives des groupes communautaires et environnementaux		28
			Perspectives d l'industrie		28
4.2	Princ	ipaux	points forts du système du registre public et de l'IFÉE		29
	4.2.1	Per	rspectives des AR		29
4.3	Limi	tes du s	système du registre public et de l'IFÉE		30
	4.3.1	Per	rspectives des AR		30
4.4	Utilis	sation o	de l'IFÉE et du registre par le public		31
	4.4.1	Per	rspectives des AR		31
	4	1.4.1.1	Utilisateurs publics		31
			Raisons d'utiliser le registre public et l'IFÉE		31
	4	1.4.1.3	Analyse de sensibilité		32
	4.4.2		rspectives des parties intéressées		32
	4	1.4.2.1	Perspectives des groupes communautaires et environnementaux		32
	4	1.4.2.2	Perspectives de l'industrie		32
4.5	Orien	ntations	futures du système		33
	4.5.1	Per	rspectives des AR		33
	4	1.5.1.1	Encourager une plus grande participation du public aux ÉE?		33
	4	1.5.1.2	Orientations générales pour l'avenir		33
	4	1.5.1.3	Besoins prioritaires		34
	4	1.5.1.4	Analyse de sensibilité		34
	4.5.2		spectives des parties intéressées		35
			Perspectives des groupes communautaires et environnementaux		35
	4	1.5.2.2	Perspectives de l'industrie		35
Partie	5.	Son	mmaire et conclusions		36
	5.1		gistres publics		36
	5.2		FEE		38
	5.3	L'a	venir		40
Annex	es:				42
A.			nsultations		43
B.			es données du questionnaire adressé aux autorités responsables		45
C.	Sommaire des données du questionnaire adressé aux organismes et aux particuliers				

Résumé

Objectifs de l'étude

La présente étude a été entreprise pour aider l'Agence à préparer son examen de la Loi sur l'évaluation environnementale (la Loi), cinq ans après son entrée en vigueur. Elle offre un examen concis des pratiques, questions et préoccupations liées à la tenue des registres publics par les autorités fédérales, et de l'Index fédéral des évaluations environnementales (IFÉE) depuis janvier 1995.

Méthode utilisée

L'analyse est fondée sur des sondages ou des entrevues auprès de :

- 37 représentants de 18 autorités fédérales responsables (AR).
- 8 groupes d'intérêt communautaires et environnementaux et de 6 représentants du secteur privé.

Compte tenu du caractère limité de cet échantillon, il convient de veiller à ne pas tirer de conclusions trop générales des opinions des groupes sondés. Lorsqu'elle procédera à son examen, l'Agence devra peut-être envisager des consultations plus ciblées et plus complètes auprès des parties intéressées.

Principales conclusions

L'Étude de fond présente des conclusions clés dans les domaines suivants :

1. Registres publics

Diversité des applications

On note une grande diversité dans le genre de registres publics tenus par les AR; on trouve aussi bien des bases de données centralisées perfectionnées que des listes de documents qui n'existent que lorsque le public en fait la demande. Il y a des différences même entre régions relevant d'une même AR.

Réalisation des objectifs

Généralement parlant, on peut se demander si les registres publics actuels répondent bien au but visé par la Loi : faciliter l'accès aux documents relatifs aux évaluations en cours afin d'appuyer l'un des objectifs fondamentaux de la Loi, c'est-à-dire donner au public la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale. Les AR elles-mêmes ont signalé que les registres n'avaient guère servi à favoriser la participation du public. Certaines AR interrogées se demandent si le registre public devait vraiment servir à favoriser la participation du public aux évaluations environnementales de manière proactive, ou s'il devait simplement exister pour répondre à des demandes d'information.

Confusion des définitions

Un fait intéressant que notre étude a permis de relever – et qui d'ailleurs nuit au système du registre public et de l'index fédéral des évaluations environnementales depuis le début – est qu'à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement, il règne une certaine confusion sur la nature des registres et de l'IFÉE et la façon dont ils sont reliés.

Facilité d'accès

La plupart des AR n'ont pas adopté une approche proactive pour faciliter l'accès du public aux dossiers des ÉE. À quelques exceptions près, la plupart des AR semblent penser que leur seule présence dans l'IFÉE suffit à faciliter l'accès aux informations, même si de nombreuses AR ont de la difficulté à transférer des informations courantes à l'IFÉE et que beaucoup reconnaissent le manque d'actualité de certaines données de ce dernier. Plusieurs AR considèrent qu'elles facilitent l'accès, puisque les documents de l'EE sont disponibles sur les lieux du projet; or seulement deux AR ont déclaré avoir mis des salles de consultation à la disposition du public.

Faible taux d'utilisation et de sensibilisation du public

Lorsqu'on examine le fonctionnement des registres jusqu'à présent, il importe de se demander s'il existe un rapport entre le fait que, de toute évidence, le public les consulte très peu et celui que les AR ne déploient pas de grands efforts pour en faire la promotion. À très peu d'exceptions près, les AR n'ont pas informé le public qu'il pouvait consulter les documents consignés dans les registres. Elles estiment plutôt que leur présence dans l'IFÉE est une publicité suffisante. Il s'ensuit une sorte de «cercle vicieux »:

- Le faible taux d'utilisation des registres a donné aux AR l'impression que le public ne s'y intéressait pas et que le concept des registres publics était une perte de temps et d'argent;
- Cette impression, à son tour, tendait à décourager les efforts de promotion des registres;
- · Le manque de publicité autour des registres est à l'origine du fait que leur existence est peu connue,
- Puisque le public ne sait pas que les registres existent, il ne s'en sert pas.

Comment sortir de ce cercle et qui devrait en prendre l'initiative? Voilà des questions clés qu'il faudra régler pour l'avenir des registres publics imposés par la Loi.

Tenue des registres par les commissions d'examen

Enfin, l'expérience des commissions d'examen qui ont tenu des registres publics – bien que les examens auxquels elles procèdent soient très différents de la plupart des examens préliminaires et des études approfondies - mérite probablement d'être examinée de plus près. Les commissions ont toujours pris des mesures proactives pour signaler au public que les informations étaient à sa disposition et pour en faciliter l'accès. Les registres publics ont généralement constitué une ressource importante et amplement utilisée par les groupes qui souhaitaient participer au processus d'évaluation environnementale.

2. L'IFÉE

Réalisation des objectifs initiaux

Tout comme le concept des registres publics, l'IFÉE n'a pas évolué de la manière prévue au départ – c'est-àdire pour faciliter le repérage des informations disponibles sur les ÉE en cours, et permettre aux AR de s'acquitter efficacement de leurs obligations concernant le registre public. L'IFEE n'a pas évolué non plus de manière à incorporer progressivement, comme prévu, les nouvelles possibilités de la technologie et les besoins et préférences des AR. Au contraire, divers facteurs complexes d'ordre technique, politique et personnel se sont conjugués pour créer un outil qui n'a su convaincre ni ses clients internes (AR) ni ses utilisateurs externes de sa valeur et de sa viabilité à long terme.

Gestion par l'Agence

En l'espace de quelques années seulement, deux séries de changements – un transfert de la responsabilité de l'IFÉE au sein de l'Agence et d'importants changements dans la conception externe et la gestion du système – se sont combinés pour donner l'impression aux AR que le système n'a pas encore trouvé sa place. Plusieurs AR et gestionnaires du système ont indiqué que durant ces nombreux changements, l'Agence n'a pas cherché à examiner le système des registres et de l'IFÉE dans la perspective d'une stratégie à plus long terme et que ses efforts ont plutôt porté sur une série de difficultés techniques déplaisantes et coûteuses.

Consultation par le public

L'étude a fait une constatation qui peut paraître surprenante : la consultation de l'IFÉE par le public pourrait être plus importante que ne le pensent nombre de personnes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Agence. La page de l'IFÉE du site Internet de l'Agence est en effet celle qui est la plus sollicitée après la page d'accueil; depuis l'été dernier, le nombre de consultations du site de l'IFÉE oscille régulièrement entre 16 000 et 24 000 par mois. Ce résultat a été obtenu avec très peu de publicité ou de promotion de la part de l'Agence. En comparaison, la Voie verte, le site d'Environnement Canada qui est relativement bien mis en valeur à l'intérieur du Ministère, est consulté environ 56 000 fois par mois.

3. Coup d'œil sur l'avenir

Toutefois, indépendamment de ce qu'ils pensaient du concept du registre public ou des difficultés techniques de l'IFÉE, très peu de répondants ont recommandé l'élimination complète du système. En soi, cela devrait être considéré comme un succès – et un point de départ pour perfectionner le système à l'avenir. Dès le début, le système des registres et de l'IFÉE faisait face à un défi : il lui fallait répondre aux besoins de toutes les AR, de la plus grande à la plus petite, depuis celle qui effectue des centaines d'EE par an à celle qui peut n'en faire qu'une seule. Malgré tout, les AR elles-mêmes estiment que cette approche uniformisée était le principal atout du système.

Opinions sur la nécessité de modifications

Lorsqu'elle envisagera la possibilité de modifier le système du registre public et de l'IFÉE, l'Agence devra tenir compte du fait que les avis sont très partagés sur la nécessité de ces modifications. Les AR répondantes étaient divisés en deux groupes pratiquement égaux à ce sujet, chaque camp ayant des opinions très arrêtées. Les groupes communautaires et environnementaux étaient unanimement en faveur d'importantes modifications. L'Agence aura la difficile tâche de trouver une solution intermédiaire qui saura convaincre et satisfaire les deux côtés.

Défis techniques

La grande décision d'ordre technique que l'Agence devra prendre sera évidemment la suivante : l'IFÉE peut-il être «réparé» ou les problèmes sous-jacents nécessitent-ils un remaniement en profondeur? Il est difficile de dire jusqu'où on pourrait «pousser» le système actuel. Certaines AR et certains experts techniques estiment que la plate-forme actuelle contient trop d'erreurs et de limites inhérentes pour servir de base à un nouveau système amélioré. Ils pensent que la technologie actuelle est, au mieux, une solution temporaire, et qu'il conviendrait d'installer une nouvelle solution plus permanente, utilisant Internet, pour faciliter la participation des AR et les consultations du public.

Si l'Agence choisit de concevoir et de mettre en application un nouveau système d'IFEE à partir de zéro, il lui faudra résoudre une autre question cruciale : les AR prendront-elles la peine de l'attendre et de l'utiliser?

Une affaire de personnes

L'amélioration du système du registre public et de l'IFÉE sera autant une affaire de personnes qu'une affaire de systèmes informatiques. Les solutions techniques, en elles-mêmes, ne suffiront probablement pas. L'Agence devra également régler des questions qui concernent les «gens», notamment chercher à faire connaître au public l'existence du système, promouvoir une attitude plus positive à l'égard de l'IFÉE et assurer une formation mieux ciblée. Bref, l'Agence devra adopter une démarche plus axée sur le client en ce qui concerne le système du registre public et de l'IFÉE.

Renforcer le leadership de l'Agence

Enfin, tout le monde, de la plus petite AR aux groupes communautaires et environnementaux, et à l'industrie, compte sur l'Agence pour avoir la vision, l'énergie et le leadership nécessaires en vue d'améliorer le système du registre public et de l'IFÉE.

En répondant à ces attentes, l'Agence devra veiller à ne pas perdre de vue la vraie dimension du système. Ce système est en fait une composante relativement modeste du processus plus vaste des ÉE du gouvernement fédéral – et ce qui se passe à d'autres étapes du processus peut avoir une incidence directe sur la facilité avec laquelle le public peut accéder aux informations voulues. Une bonne ÉE doit refléter une «culture » ministérielle qui favorise le développement durable et la prise de décisions réfléchies, ce qui suppose un appui de la haute direction, des ressources adéquates, une volonté d'améliorer constamment les choses et un réel effort pour faire participer le public au processus. Cette même culture positive permettra de faire des registres publics des outils importants qui facilitent la participation du public et favorisent la transparence et l'imputabilité du processus des évaluations environnementales.

En fin de compte, la question la plus importante – pour l'Agence, les AR et le public – ne sera peut-être pas de savoir si l'on a établi de bons registres publics, mais plutôt si l'on effectue de bonnes ÉE.

Partie 1. Introduction

1.1 Préparation de l'examen quinquennal de la Loi

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) est tenue, en vertu de la Loi qui l'a créée, d'effectuer un examen complet des dispositions et de l'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (la Loi), cinq ans après son entrée en vigueur. Le ministre de l'Environnement est ensuite tenu de remettre à la Chambre des Communes son rapport où il décrit l'examen effectué et indique les modifications qu'il recommande, le cas échéant.

L'Agence a relevé un certain nombre de points clés qui seront d'abord examinés dans le cadre d'études préliminaires, en préparation de consultations plus formelles auprès des ministères et organismes fédéraux et des parties intéressées du public.

L'une des facettes de la mise en application de la Loi les plus difficiles à examiner est sans doute l'envergure et la nature de la participation du public – l'un des principes fondamentaux de la Loi, qui touche à tous les aspects du rôle de l'évaluation environnementale dans la prise de décision.

En chargeant les autorités responsables (AR) (c'est-à-dire les ministères et organismes fédéraux qui prennent les décisions pour un projet proposé) de tenir un registre public, on pensait, au moment où la Loi est entrée en vigueur, créer un outil puissant pour promouvoir la participation du public aux évaluations environnementales (ÉE). Mais on a fait remarquer depuis que ces registres sont difficiles à établir et à administrer, que l'information contenue n'est pas suffisamment ponctuelle ni complète pour promouvoir la participation du public aux évaluations et que le type de registres tenus varie selon les ministères et organismes fédéraux.

L'Index fédéral des évaluations environnementales (IFÉE) représente une initiative prise par l'Agence pour aider les AR à s'acquitter efficacement de leurs obligations et faciliter l'accès des parties intéressées du public aux informations sur les évaluations. Or, l'IFÉE a également éprouvé de sérieuses difficultés techniques. Le commissaire au Développement durable et à l'Environnement, en autre, a demandé que des améliorations soient apportées à l'IFÉE afin de faciliter l'entrée des données par les AR et de fournir davantage d'informations, comme les rapports des examens préalables.

Lorsque l'Agence et la ministre examineront la façon dont la Loi a été appliquée au cours des quatre dernières années et rechercheront comment améliorer la réalisation de ses objectifs, les moyens à prendre pour renforcer la participation du public – et notamment pour perfectionner les outils que constituent les registres publics et l'IFÉE – devront être au centre de leurs délibérations.

1.2 Portée et objectifs de l'étude

La présente étude de fond a été effectuée pour aider l'Agence à préparer l'examen de la Loi sur l'évaluation environnementale, cinq ans après son entrée en vigueur. Elle passe en revue les pratiques, questions et préoccupations liées à la tenue des registres publics par les autorités fédérales et à l'Index fédéral des évaluations environnementales (IFÉE) de l'Agence, depuis janvier 1995.

Dans ce document, qui s'appuie sur une étude de divers documents et rapports pertinents ainsi que sur les opinions de gestionnaires fédéraux et de groupes concernés recueillies au moyen de questionnaires et d'entrevues, l'on examinera l'efficacité des registres et de l'IFÉE actuels et l'on étudiera certains problèmes qui se posent sur les plans juridique, politique, organisationnel et technique. Pour finir, on se penchera sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la mise en application du système des registres et de l'IFÉE, afin de favoriser une plus grande participation du public aux évaluations effectuées en vertu de la Loi.

Cette étude de fond a été réalisée en étroite collaboration avec l'équipe de l'Agence chargée de l'examen quinquennal de la Loi. Elle a comporté les phases ci-dessous :

Examen de documents techniques et explicatifs

Le consultant a examiné divers documents pertinents, notamment :

- «L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable» dans le Rapport 1998 du Commissaire à l'environnement et au développement durable;
- 16 rapports d'études approfondies;
- «Le système du registre public de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale», (P. LeBlanc et al, n.d.);
- Le Document de référence du registre public de l'Agence.

Préparation d'un plan de collecte des données

Un plan de collecte des données a été élaboré et soumis à l'équipe chargée de l'examen quinquennal. Il proposait une méthodologie pour effectuer un sondage auprès de représentants des ministères et organismes fédéraux et de groupes concernés clés, ainsi qu'une liste de personnes à interroger dans chacun de ces deux groupes.

Il a été recommandé d'effectuer ce sondage à l'aide de questionnaires, compte tenu du manque d'informations sur les pratiques et attitudes courantes et du grand nombre de personnes à contacter. Ces questionnaires devaient permettre d'obtenir des réponses du plus grand nombre possible de personnes et d'organismes, dans les limites de temps et de ressources du projet.

Préparation et distribution des questionnaires

Des questionnaires différents ont été conçus pour les AR et les parties prenantes, et révisés avec l'équipe de l'Agence chargée de l'examen (cf. annexes B et C).

Le questionnaire des AR visait à déterminer l'envergure et la nature des registres établis par les AR et à savoir quelle expérience elles avaient eue avec l'IFÉE. Le questionnaire a été distribué à 26 AR à la mi-janvier par l'intermédiaire du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale de l'Agence.

Le questionnaire destiné aux intervenants visait à connaître l'expérience et les opinions des utilisateurs du système du registre et de l'IFÉE. Il a été distribué à 54 organismes et personnes représentant notamment le secteur privé, des groupes communautaires et environnementaux, et les Premières nations.

Les données ont été recueillies sans être attribuées.

Examen des données techniques

Des informations techniques ont été obtenues de la société qui a géré le système de l'IFÉE, notamment :

- les données entrées dans l'IFÉE par chaque AR, par trimestre, depuis la création du système en mars 1998;
- le taux d'accès du public au site Internet de l'Agence, par trimestre, depuis mars 1998.

Entrevues de suivi

Les questionnaires ont été remplis dans le cadre d'entrevues réalisées en personne et par téléphone avec des représentants de plusieurs AR et groupes de parties intéressées, afin d'accroître la représentation de groupes clés dans l'étude, d'obtenir plus de détails et d'éclaircir certains points particuliers. On a notamment cherché à obtenir davantage de précisions sur les diverses approches retenues par les AR pour mettre en œuvre le concept des registres publics.

L'expert-conseil a également interrogé un certain nombre de gestionnaires de l'Agence pour obtenir leur avis sur certains sujets et tendances clés.

Préparation des ébauches

Le 31 janvier 1999, l'expert-conseil a soumis à l'équipe de l'Agence chargée de l'examen un plan de rapport sur l'étude de fond qui donnait un aperçu de l'organisation, de la structure et des grands points abordés. Le 28 février, une première ébauche du rapport sur l'étude de fond, qui rendait compte des données et analyses préliminaires, était présentée.

1.3 Résultats des sondages

Taille de l'échantillon

On trouvera à l'annexe A une liste des organismes et personnes qui ont contribué à l'étude de fond, soit en répondant aux questionnaires, soit en participant aux entrevues.

Trente-sept représentants de 18 AR ont répondu aux questionnaires. L'échantillon comprenait 16 représentants des administrations centrales des AR et 21 membres du personnel des AR de services régionaux des ministères, ce qui constituait une bonne base pour rendre compte des opinions des régions sur le système du registre public et de l'IFÉE. L'échantillon des AR représentait 86 p. 100 du nombre total des AR qui ont entré des données dans l'IFÉE au cours des quatre dernières années, et comprennent à la fois des grands ministères et des organismes moins importants.

Au total, 14 parties intéressées, réparties en deux groupes, ont répondu au questionnaire :

- 8 groupes communautaires et environnementaux;
- 6 représentants du secteur privé (sociétés, cabinets d'experts-conseils et associations industrielles).

Limites possibles des données

Il convient de se rappeler, en lisant les analyses et résultats de ce rapport, que les données recueillies sont peutêtre limitées, notamment en raison :

- de l'absence de réponses de plusieurs AR qui effectuent un nombre relativement important d'examens préliminaires;
- du grand pourcentage des réponses provenant de trois ministères (ministère du Patrimoine canadien, ministère des Pêches et Océans et ministère du Développement des Ressources humaines) dont on sait qu'ils ont éprouvé de sérieuses difficultés avec l'IFÉE, surtout dans les régions;
- du faible taux de réponse des parties intéressées, et surtout de la difficulté rencontrée pour obtenir des réponses des représentants des Premières nations.

L'incidence globale des limites possibles de ces données est difficile à évaluer avec certitude. D'un côté, cellesci pourraient donner une idée exagérée du niveau d'insatisfaction des AR à l'égard du système du registre public et de l'IFÉE (surtout de l'IFÉE), notamment dans les régions. D'un autre côté, les réponses des autres AR auraient peut-être simplement confirmé ces résultats.

Le faible taux de réponse des groupes intéressés pourrait être dû à un manque d'efficacité inhérent de l'outil utilisé pour le sondage, ou signifier que les groupes extérieurs ne considèrent pas la Loi dans le détail. Les participants ont émis des commentaires très réfléchis et très intéressants pour cette étude, qu'il ne faudrait pas passer sous silence. Mais compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon, il faudrait veiller à ne pas tirer de conclusions trop générales des expériences et opinions des parties intéressées présentées dans ce rapport. Dans un sens, le faible taux de réponse reflète l'expérience générale de l'Agence avec le système du registre public et l'IFÉE; le système n'est pas très connu en dehors des AR qui effectuent les examens environnementaux, et on sait très peu de choses sur la façon dont les individus et les organismes se servent du système et sur ce qu'ils en pensent. La difficulté de l'étude n'a pas été de trouver des parties intéressées, mais d'en trouver qui avaient effectivement utilisé l 'IFÉE ou qui étaient au courant de son existence et savaient à quoi il servait dans les ÉE fédérales. Les réponses données doivent être considérées, au mieux, comme intéressantes, mais gardent cependant un caractère anecdotique. On pourrait en tirer deux conclusions importantes, à savoir qu'il faudrait faire mieux connaître le système du registre public et de l'IFÉE au public, et que l'Agence devrait réaliser des consultations plus ciblées et plus approfondies pour obtenir la participation des parties intéressées à son examen quinquennal.

Analyse de sensibilité

Les réponses aux questionnaires ont ensuite été examinées plus en détail dans le cadre de deux analyses de sensibilité.

Premièrement, pour vérifier si les réponses des AR variaient selon le nombre d'EE effectuées, on a comparé les réponses d'un groupe de 6 AR qui avaient effectué de nombreuses ÉE au cours des quatre dernières années avec celles d'un groupe de 6 AR qui en avaient fait peu (les chiffres entre parenthèses représentent le total d'EE inscrites à l'IFÉE depuis le mois de mars 1995)

Le groupe des AR qui avaient fait de nombreuses ÉE comprenait : Transports Canada (1 239), Agriculture et Agroalimentaire Canada (1 335); Patrimoine canadien et Parcs (1 664); Industrie Canada (759); le ministère de la Défense nationale (620); et Ressources naturelles Canada (188);

• Le groupe des AR qui avaient fait peu d'EE comprenait : Développement des ressources humaines Canada (60) (administration centrale et un bureau régional); Santé Canada (49); le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (33); Revenu Canada (5); et le Bureau du Conseil privé (0).

Deuxièmement, afin de vérifier si les réponses variaient selon qu'elles provenaient d'une administration centrale ou des régions, on a comparé les réponses fournies par 10 bureaux régionaux d'AR avec celles de représentants des administrations centrales des AR :

- L'échantillon régional comprenait trois réponses en provenance de bureaux régionaux du ministère des Pêches et des Océans, deux du ministère du Patrimoine canadien et des Parcs, deux d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et une de Développement des Ressources humaines Canada, des Affaires indiennes et du Nord et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les régions représentées sont les Prairies (3), la Colombie-Britannique (2), le Québec (2), les provinces de l'Atlantique (2) et l'Ontario (1).
- Les réponses des administrations centrales provenaient de Transports Canada, d'Industrie Canada, de Santé
 Canada, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du Bureau du Conseil privé, de
 Ressources naturelles Canada, du ministère de la Défense nationale, de Travaux publics et Services
 gouvernementaux Canada et de Développement des ressources humaines Canada.

1.4 Organisation du rapport

Le rapport comporte les chapitres suivants :

La Partie 2 énonce brièvement le cadre qui a servi à l'examen des registres publics - objectifs de la Loi, obligations des AR en ce qui concerne les registres publics et la manière dont le concept a été mis en pratique au moyen du système du registre public et de l'IFÉE.

La Partie 3 présente les principales conclusions et observations fondées sur une étude de documents techniques, administratifs et d'orientation, et des données de l'IFÉE, ainsi que sur des entrevues avec le personnel de l'Agence et les gestionnaires des AR.

La Partie 4 résume, à partir d'une analyse des réponses aux questionnaires, ce que les AR et les parties intéressées pensent des avantages et inconvénients du système du registre public et de l'IFÉE, de l'usage qui en est fait par le public, et sur les orientations qu'il conviendrait de lui donner à l'avenir.

La Partie 5 offre un résumé et des conclusions générales sur le rendement du système du registre public et de l'IFÉE, et de ses composantes, jusqu'à présent, et sur la mesure dans laquelle le système répond aux objectifs initiaux de la Loi.

On trouvera en annexe une liste des AR et parties intéressées qui ont participé à l'étude, ainsi qu'un résumé des données et des exemples de commentaires des deux séries de questionnaires.



Partie 2. Les registres publics en contexte

La Partie 2 expose brièvement le cadre qui a servi à l'examen du système du registre public.

2.1 Objet et obligations de la Loi

La participation du public au processus des évaluations environnementales est l'un des aspects fondamentaux de la Loi – qu'il s'agisse de l'objet de la Loi, des dispositions prévues pour faire intervenir le public à certaines étapes du processus, ou encore de mécanismes qui visent à faciliter cette participation. Ainsi :

- Dans le préambule de la Loi, le gouvernement précise qu'«il s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets à entreprendre, approuvés ou aidés par lui, ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation».
- L'un des objets de la Loi (4.d) est de « veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale ».

C'est dans ce contexte que la Loi impose aux AR (article 55) l'obligation de tenir un registre public afin de faciliter l'accès du public aux informations sur lesquelles les évaluations sont fondées. Le paragraphe 55.1 stipule que :

« Est tenu, conformément à la présente Loi et aux règlements, un registre public pour chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée afin de faciliter l'accès aux documents relatifs à cette évaluation.»

Les paragraphes qui suivent précisent :

- que le registre est tenu par l'autorité responsable dès le début de l'évaluation environnementale et jusqu'à ce que le programme de suivi soit terminé;
- le genre de documents qui doivent figurer dans le registre (rapports, observations du public, etc.);
- les catégories de renseignements qui doivent être mis à la disposition du public;
- les précautions à prendre lorsqu'il s'agit de renseignements relatifs à un tiers.

Un certain nombre de points méritent d'être notés en ce qui concerne ces dispositions de la Loi :

- Le terme «registre public» lui-même n'est pas défini;
- L'expression «promouvoir l'accès du public» n'est pas définie;
- Aucun délai n'est précisé pour répondre aux demandes d'information du public,
- Le concept de l'IFÉE n'est mentionné nulle part dans la Loi.

La Loi donne donc une grande latitude aux AR pour la tenue des registres publics. Chacune peut choisir le format ou la structure administrative qui convient le mieux aux circonstances. Il n'existe aucune norme ni ligne directrice pour juger si un registre est efficace ou non. Et enfin, il convient de noter que la participation des AR à l'IFÉE est libre.

2.2 Le système du registre public et de l'IFÉE

En 1992, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (prédécesseur de l'Agence) a entrepris de concevoir un système de registre public pour veiller à ce que les principes et obligations de la Loi soient respectés par toutes les AR d'une manière uniforme et rentable dans l'ensemble du gouvernement fédéral (pour en savoir davantage sur l'historique de ce système, voir LeBlanc et al.). Le but était de permettre aux RA de fournir un niveau standard d'informations sur leurs ÉE et d'offrir au public une sorte de «guichet unique» pratique où il pourrait trouver les données et accéder facilement aux informations des divers ministères fédéraux. Le Bureau avait proposé de développer un système électronique.

Le cadre conceptuel de ce système se composait, à l'origine, de trois éléments superposés :

- Un IFÉE, ou index central de toutes les ÉE entreprises par les AR contenant des informations de base (qui, quoi, quand, où, pourquoi) et un contact chez les AR pour obtenir de plus amples informations et se procurer les documents pertinents;
- Une liste de tous les documents ou registres d'EE en possession des AR;
- Les registres ou documents eux-mêmes, qui sont mis à la disposition du public sur demande; les moyens employés pour placer, stocker, obtenir ces documents et s'en débarrasser devaient être laissés à la discrétion de chaque AR, mais devaient respecter les politiques établies par le gouvernement pour la gestion des informations détenues par celui-ci.

En 1994, l'Agence a mis en place le premier niveau du système, l'IFÉE, et testé le proptotype du logiciel qui contenait les données et les règles. À ce moment-là, on a donné le choix aux AR de se servir du logiciel conçu et distribué par l'Agence (Option 1) ou de mettre en application leur propre logiciel qui incorporerait les données et les règles d'échange de l'IFÉE (Option 2). Au départ, huit AR ont choisi l'Option 2, mais elles ne sont plus que trois aujourd'hui (Environnement Canada, Pêches et Océans et RNCan).

À la fin de 1994, l'Agence a également distribué un document cadre aux AR, le *Document de référence de l'évaluation environnementale : le registre public*. Ce document fournissait des lignes directrices s'appliquant à des sujets comme l'accessibilité et l'épuration des documents, le recouvrement des coûts et les réponses aux demandes de consultation et les langues officielles.

Le système du registre public est devenu opérationnel au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, soit au début de 1995, et les AR ont commencé à fournir des informations sur les examens préliminaires et les études approfondies, et l'Agence sur les examens par une commission d'évaluation. Dès le début, les concepteurs du système avaient prévu de perfectionner continuellement le système en profitant des possibilités des progrès technologiques. (Internet, par exemple n'était pas encore considéré comme un moyen qui conviendrait à la distribution des informations gouvernementales.) Il était prévu également que l'Agence donnerait des orientations politiques et des conseils qui évolueraient avec ces changements technologiques.

Environnement Canada a travaillé sur le nouveau système de l'IFÉE durant une bonne partie de 1996. À la suite de retards dans la mise au point du système, l'Agence a proposé dès 1997 à l'Université Carleton de concevoir une version entièrement nouvelle du système. En décembre 1997 toutefois, l'essai de la nouvelle version a révélé l'existence de graves problèmes.

Vers la fin de 1997, l'Agence a décidé de confier, à contrat, la structure et la maintenance de l'IFÉE à un organisme externe jusqu'au 31 mars 1999. Une entreprise du secteur privé a pris le contrôle de toute l'infrastructure de l'IFÉE en juin 1998 et commencé à travailler à la mise en place d'un système révisé.

Les problèmes de mise en œuvre ont cependant persisté et en avril 1999, l'Agence redonnera la responsabilité de la structure et de la maintenance de l'IFÉE à Environnement Canada.



Partie 3. Analyse des questions clés

La Partie 3 présente les principales conclusions, observations et analyses de questions clés liées aux registres publics, à l'IFÉE et au système global. Les analyses sont fondées sur :

- une étude des rapports techniques et documents d'orientation;
- des entrevues avec le personnel de l'Agence
- des entrevues avec les représentants de 10 AR sur la tenue des registres publics de leur ministère ou de l'Agence;
- une analyse des données fournies, à la demande de l'expert-conseil, par la société responsable de la gestion de l'IFÉE au nom de l'Agence.

L'analyse porte sur trois points clés dans trois domaines généraux :

- 1. La tenue des registres publics par les AR;
- 2. L'exploitation de l'IFÉE par l'Agence,
- La participation des AR à l'IFÉE.

3.1 Tenue des registres publics par les autorités responsables

3.1.1 Conformité globale des AR

En vertu de la Loi, toute autorité fédérale qui effectue une évaluation environnementale est tenue d'établir un registre public. En théorie, il existe 165 autorités fédérales qui relèvent de la Loi (ce chiffre change au fur et à mesure des créations et fermetures d'organismes gouvernementaux). Il va sans dire que certaines autorités fédérales n'auront jamais à établir de registre public puisqu'elles ne réalisent jamais d'EE. (p. ex. la Cour suprême du Canada).

Au cours des quatre dernières années, seulement 23 autorités fédérales ont régulièrement entré des données sur leurs ÉE dans l'IFÉE. On sait également que certaines autres (p. ex. le Conseil national de recherches) ne fournissent aucune donnée à l'IFÉE parce qu'elles effectuent très peu d'EE chaque année.

En revanche, il a été impossible de déterminer s'il existe des autorités fédérales qui auraient dû établir des registres publics en vertu de la Loi, mais ne l'ont pas fait. (La question plus large est peut-être de savoir si les autorités fédérales entreprennent effectivement des ÉE lorsqu'elles le devraient.)

L'Agence n'a pas mis en place de procédure officielle pour surveiller la création de nouvelles autorités fédérales et leur signaler qu'elles sont tenues d'établir des registres publics, ni pour s'assurer qu'elles s'acquittent effectivement de leurs obligations. Néanmoins, le président de l'Agence écrit chaque année aux dirigeants des autorités fédérales pour leur rappeler leurs obligations au titre de l'article 56 de la Loi, qui leur demande de préparer au plus tard un mois après la fin de chaque exercice, un résumé statistique des ÉE effectuées par elle. Jusqu'à présent, cette note annuelle ne disait rien des obligations des autorités fédérales concernant les registres publics.

3.1.2 Format et administration des registres publics

La mise en pratique du concept du registre public varie considérablement selon les ministères fédéraux, voire même au sein d'un même ministère. Cette grande diversité n'a rien de surprenant, vu la grande latitude que la Loi laisse aux AR pour établir un format de registre adapté à leurs propres besoins et circonstances.

Voici les principales conclusions tirées d'un examen des registres publics tenus par 10 AR :

- Les AR ont tendance à définir le «registre public» de manières différentes; pour certaines il s'agit d'une liste des documents eux-mêmes; pour d'autres ce sont les dossiers de travail d'un projet donné; et pour quelques-unes, ce serait plutôt une série de dossiers distincts, copiés, qui s'ajoutent aux dossiers de travail.
- La majorité des AR interrogées (7/10) ont une sorte de base de données centralisée en guise de registre.
 D'autres AR moins importantes, qui effectuent à peine quelques ÉE chaque année, n'ont guère plus qu'une liste de documents qu'elles conservent dans un tiroir et encore, certaines AR de ce groupe ont indiqué qu'elles n'ont pas de liste des documents relatifs aux ÉE, mais les documents eux-mêmes intégrés aux dossiers de travail.
- Certaines directions générales de ministères plus importants ont mis au point leurs propres modalités pour la tenue du registre public. L'une d'elles, par exemple, conserve des copies de ses rapports d'examen préliminaire (mais pas la documentation de référence) dans sa bibliothèque, tandis qu'une direction de la même AR tient des fichiers centralisés qui contiennent les formulaires des décisions des examens préliminaires des ÉE, mais pas toute la documentation relative à l'EE ni la documentation pertinente. Ailleurs, une région conserve des copies imprimées de tous les documents enregistrés de l'EE dans un casier dans une salle consacrée au registre public, alors qu'une autre région relevant de la même AR utilise une base de données régionale.
- Il semble que la plupart des AR conservent les documents relatifs aux ÉE dans les locaux du projet ou dans les locaux du bureau responsable.
- Le mode d'administration des registres varie également. Dans la plupart des cas, la tenue du registre est une tâche qui incombe soit au directeur du projet, soit au coordonateur de l'EE. Par contre, 7 RA sur 10 ont signalé qu'elles avaient affecté du personnel au registre public de leur ministère. Les AR qui ont des bases de données centralisées ont tendance à avoir un personnel administratif également centralisé.
- Les coûts afférents à la tenue des registres ne semblent pas être prohibitifs. La plupart des AR ont indiqué
 qu'il leur serait difficile de citer un chiffre; par contre une AR a évalué que le coût de la tenue du registre
 interne de son ministère s'élevait probablement à moins de 10 000 \$ par an et une autre le situait à environ
 22 000 \$ par an (sans compter le temps requis pour tenir à jour les informations du ministère dans l'IFÉE).

3.1.3 Facilité d'accès du public

On retrouve trois éléments communs aux approches retenues par la plupart des AR pour faciliter l'accès du public aux dossiers des ÉE :

- La plupart n'ont pas retenu d'approche proactive. À quelques exceptions près, les AR s'en remettent à leur présence dans l'IFÉE pour s'acquitter de leur obligation de mettre les informations relatives aux ÉE à la disposition du public. (Un petit nombre d'AR ont déclaré que les moyens mis en œuvre pour rendre les informations accessibles dépendent des demandes que le public présente; p. ex. « Si personne n'en fait la demande, il n'y a pas lieu de faciliter l'accès du public».)
- L'autre point commun est que les AR conservent les documents dans les régions où les projets ont lieu, car on suppose que c'est là que les documents sont susceptibles d'être consultés.
- Enfin, les AR estiment que le fait de fournir les documents sous forme électronique contribue également à faciliter l'accès du public.

Certaines AR ont pris des mesures plus proactives pour promouvoir l'accès du public :

- Une AR fournira, à compter du 1^{er} avril 1999, un accès direct à un index de ses propres ÉE par le site Internet de son ministère.
- Deux AR sur 10 ont signalé qu'elles fournissent des salles de consultation (dans la Région de la Capitale nationale et dans les régions du ministère) où les documents sont accessibles durant les heures d'ouverture.
- Une AR a mis en place des normes de service public strictes qui indiquent comment répondre aux demandes du public (p. ex. 10-15 jours ouvrables).

3.1.4 Importance des consultations publiques

Seulement deux RA sur 10 ont indiqué qu'elles conservent des statistiques sur les consultations des registres. Mais la plupart ont signalé que le public les consulte très peu :

- Le maximum de demandes de consultation rapportées par les AR était de 40 depuis l'entrée en vigueur de la Loi il y a quatre ans.
- Sept autres AR ont rapporté qu'elles recevaient moins de 5 ou 6 demande par an, et l'une d'elles a déclaré n'avoir jamais reçu de demande de consultation. Même des AR qui effectuent des centaines d'ÉE ont déclaré n'avoir reçu que 1 ou 2 demandes de consultation de leur registre par an. (2 AR n'ont pu fournir un chiffre.)
- Même les AR qui fournissent une salle de consultation n'ont rapporté que quelques demandes d'information (5 par an ou moins) mais elles signalent néanmoins que des consultants, étudiants et gestionnaires de projets sont venus «jeter un coup d'œil».
- Certaines AR ont fait remarquer que ce faible taux de consultation des registres publics contribue à l'attitude négative du personnel et de la direction des AR – on estime que les registres exigent du temps et des ressources, mais ne suscitent apparemment pas grand intérêt chez le public

3.1.5 Publicité et promotion des registres publics

Il semble, à très peu d'exceptions près, que les AR n'aient rien fait pour faire connaître l'existence des registres auprès du public. Et elles n'en voient d'ailleurs pas la nécessité :

- 7 AR sur 10 ont déclaré qu'elles ne faisaient aucune publicité pour leurs registres publics. La plupart sont portées à penser que ce rôle revient à l'IFÉE (p. ex. « Nous ne voyons pas la nécessité de dédoubler l'initiative de l'Agence »; « Les ÉE sont seulement annoncées dans l'IFÉE ».
- 3 AR ont mentionné une certaine forme de publicité: toutes trois se servent (ou sont sur le point de le faire) de leur site Internet pour donner accès à un registre central des ÉE de leur ministère; l'une de ces AR a également préparé et distribué des renseignements sur ses registres publics (p. ex. un guide de l'utilisateur, une affiche, une publication en ligne) quoique ces efforts aient surtout été destinés à faire connaître les registres au personnel du ministère.
- Certaines AR ont émis des avis publics pour faire savoir que les documents étaient disponibles (p. ex. dans un centre pour visiteurs).

3.1.6 Accès à l'information et protection des renseignements personnels

Sauf dans un seul cas, les AR n'ont pas signalé de problèmes concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, bien qu'à ce chapitre également, les raisons variaient :

- Plusieurs AR ont indiqué que les documents relatifs aux ÉE sont épurés avant d'être consignés aux registres selon les procédures habituelles, avant même de pouvoir faire l'objet d'une demande de consultation (conformément au modèle original du registre).
- Quelques AR cependant semblent conserver simplement leurs dossiers de travail, sans avoir de liste de documents « préalablement autorisés » et ne font approuver leur mise à disposition du public que lorsqu'on demande à les consulter (ce qui, d'après leur expérience, veut dire rarement ou jamais); p. ex. « Un dossier est un dossier et il peut être transformé en registre public sur demande ».

La seule AR qui a soulevé la question de la protection des renseignements personnels a signalé l'existence d'un conflit entre le processus d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, et les lignes directrices de l'Agence sur la mise en circulation des documents. Elle a noté que les AR sont tenues de répondre aux demandes en faisant preuve «d'un degré de diligence raisonnable» dans ce domaine.

3.1.7 Registres publics des commissions d'évaluation environnementale

Les Commissions d'examen sont responsables de la tenue des registres publics durant les audiences publiques. Des entrevues ont eu lieu avec des employés de l'Agence ayant été membres d'une commission ou ayant fait partie du secrétariat d'une commission lors d'examens en cours ou effectués récemment, en vertu de la Loi, afin de connaître dans les grandes lignes l'expérience des commissions en ce qui concerne la tenue de registres publics.

Les examens entrepris par les commissions d'évaluation sont, évidemment, très différents des examens préalables et des études approfondies. Ces commissions ont été créées précisément pour donner au public la possibilité de participer à l'évaluation, et elles sont tenues principalement de veiller à ce que le public soit au

courant de toutes les informations pertinentes à un projet et à son évaluation, et qu'il y ait accès. Même avant l'entrée en vigueur de la Loi, les commissions tenaient un registre public (il n'avait pas forcément ce nom) et mettaient les documents à la disposition des intéressés dans des centres d'information, des salles de consultation ou des lieux publics comme les écoles et les bibliothèques. L'expérience des commissions en la matière pourrait donc être utile pour les AR, notamment celles qui ont la responsabilité d'études approfondies exigeant une importante participation du public.

Voici les principales caractéristiques actuelles des registres publics tenus par les commissions d'évaluation :

Administration

La gestion des registres des commissions d'examen varie selon la nature de l'évaluation. Dans le cas d'une récente ÉE conjointe fédérale-provinciale, par exemple, la gestion du registre était prise en charge par le bureau d'information de l'agence provinciale; dans une autre ÉE à laquelle un certain nombre d'organismes fédéraux et provinciaux participaient, la charge du registre incombait à l'autorité fédérale responsable qui dirigeait l'examen conjoint.

La tenue du registre est généralement confiée à un membre du personnel du secrétariat de la commission, qui relève du président de la commission.

Publicité

Contrairement à la plupart des AR, les commissions d'évaluation font savoir que les documents consignés dans leurs registres sont disponibles à toute occasion (p. ex. dans des communiqués de presse, des entrevues avec les médias). Certains renseignements sur les commissions et divers documents sont également fournis sur le site Internet de l'Agence.

Facilité d'accès

Les commissions ont adopté une approche tout à fait proactive pour faciliter l'accès aux dossiers des ÉE. Elles fournissent généralement des exemplaires complets des dossiers des ÉE en version imprimée dans des bureaux d'information ou des salles de consultation dans les grands centres de la région où se déroule le projet. Les documents les plus importants des ÉE sont également mis à la disposition des intéressés dans des endroits publics facilement accessibles (p. ex. les bibliothèques, les mairies) dans une ou plusieurs localités proches du lieu du projet. Dans le cas de certaines audiences publiques (p. ex. celles qui présentent un intérêt national), une documentation complète sur l'EE est également fournie au siège de l'Agence, à Hull.

La diffusion des informations et de certains documents sur le site Internet de l'Agence contribue également à faciliter l'accès aux dossiers.

Consultation du public

La fréquence des consultations des registres par le public semble varier considérablement d'une commission à l'autre. Lors d'un récent examen effectué par une commission, un nombre restreint de personnes et de groupes d'intérêt public qui ont participé très activement aux audiences publiques ont amplement consulté les registres pour préparer leurs interventions. Dans un autre cas, ce sont surtout des représentants de sociétés qui ont consulté fréquemment les registres.

Accès à l'information et protection des renseignements personnels

Comme tout ce qui est étudié par les commissions doit être rendu public, le problème de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ne s'est pas posé pour elles.

3.1.8 Facteurs de succès

En s'appuyant sur leur expérience, plusieurs AR qui ont répondu aux questionnaires ont indiqué que de nombreux facteurs peuvent contribuer à l'efficacité d'un registre public (quoique d'autres AR aient fait remarquer qu'il était impossible de cerner les facteurs de succès tant que l'on n'aurait pas défini les termes « efficace » ou « succès »). Ces facteurs sont notamment les suivants :

- Connaissance, par les chargés de projets, des dispositions de la Loi concernant les registres publics;
- · Connaissance, par le public, de l'existence des registres;
- Formation (chargés de projets, personnel de soutien et haute direction);
- Ressources suffisantes pour la tenue des registres;
- Élaboration de lignes directrices et de procédures internes claires, ainsi que d'un système interne efficace qui ne chevauche pas l'IFÉE;
- Disponibilité des lignes directrices relatives au « meilleures pratiques »
- Surveillance régulière des fonctions touchant les registres publics.

Dans l'ensemble, la plupart des répondants semblaient reconnaître que l'existence d'une « culture ministérielle » favorable aux ÉE était un important facteur de succès, l'important étant que la tenue des registres ne soit pas considérée comme « une obligation de plus », mais simplement comme une des responsabilités normales du ministère touchant les ÉE. Vu sous cet angle, il est probable qu'un ministère qui a tendance à effectuer de bonnes ÉE tient également de bons registres publics dans le cadre de ces ÉE. Un répondant a déclaré : «Un organisme qui a une « culture ministérielle » favorisant et appuyant la transparence, et de bonnes ÉE en général, aura moins de difficulté à tenir des registres publics efficaces qu'un organisme plus rigide, plus secret, moins habitué à cultiver la transparence dans ses dossiers. »

Quelques AR, par contre, étaient moins convaincues de l'existence d'un rapport entre la qualité des ÉE et celle des registres publics. L'une d'elles a recommandé de revoir ce qu'on attend vraiment des registres publics : « Ce n'est pas une question de culture, de formation aux meilleures pratiques ou de ressources. Ce qu'il faut, c'est une méthode sensée pour permettre au public d'avoir facilement accès aux informations, sans encombrer les chargés de projet d'une bureaucratie inutile. »

3.2 Gestion de l'IFÉE par l'Agence

En plus des registres publics établis par les AR, l'autre composante essentielle du système – bien qu'elle ne soit pas exigée par la loi – est l'IFÉE établi et exploité par l'Agence. Il s'agit d'un moyen centralisé de fournir de l'information sur les ÉE en cours au niveau fédéral du gouvernement.

L'exploitation de l'IFÉE par l'Agence sera étudiée dans quatre domaines :

- L'évolution de la conception technique de l'IFÉE;
- La gestion et l'administration de l'IFÉE;
- Le contenu informationnel de l'IFÉE;
- · L'utilisation de l'IFÉE par le public.

3.2.1 Évolution de la conception technique

La difficulté technique de concevoir, d'adopter et de tenir un IFÉE efficace a été l'un des problèmes les plus frappants de ces quatre années d'expérience avec système du registre public. Cette période a connu des retards techniques souvent compréhensibles, des choix techniques difficiles de la part de l'Agence, de nouvelles attentes de la part des AR (et parfois de la part du public) et finalement, un sentiment général de découragement de tous les côtés face à un système qui n'a pas réalisé tout son potentiel.

Mais ces difficultés n'ont sont pas simplement un caractère anecdotique; elles sont au cœur des attitudes actuelles à l'égard de l'IFÉE (et par là même, de la fonction des registres elle-même) de la part des AR et des parties intéressées (voir, par exemple, nombre de commentaires signalés dans la partie 4 ci-dessous). Et elles continuent d'être des facteurs dans les plans d'avenir de l'Agence.

Voici les principaux points de l'évolution technique de l'IFÉE :

- Choix de la base de données Oracle pour la collecte et le stockage de la technologie du système : Oracle est une base de données très perfectionnée et largement utilisée dans le secteur financier; elle exige des concepteurs très qualifiés et une importante gestion permanente.
- Choix d'un protocole de messagerie comme véhicule de communications: la première grande difficulté dans la conception du système original a été de trouver un moyen d'échanger l'information entre les bureaux ministériels et l'index central. En 1994, deux possibilités ont été envisagées. L'échange de données informatisées (EDI), protocole complexe utilisé par les institutions financières pour échanger de l'information délicate, s'est révélé trop coûteux et trop complexe à mettre en œuvre. À la place, on a élaboré une langue personnalisée utilisant le système de courrier électronique du gouvernement fédéral dont disposaient alors tous les ministères.
- Élaboration d'un document de « format de message » : l'élaboration d'un protocole universel pour l'échange d'informations dans l'IFÉE était essentielle à l'évolution du système. Le format de message décrivait de façon très précise les divers types de renseignements susceptibles d'être échangés entre les participants au système dans l'IFÉE: le personnel des AR entre l'information sur l'EE. Une fois par mois, l'utilisateur exécute une procédure automatisée qui convertit l'information de l'AR dans le format de message, qui est ensuite envoyé par courrier électronique à l'index ou au serveur principal. À la réception des messages, un technicien (initialement à Environnement Canada) exécute une autre procédure pour vérifier l'information, afin qu'elle soit conforme au format message et l'insère dans l'index principal.
- Distribution de l'IFÉE: il y a quatre ans, Internet n'était pas l'outil courant qu'il est aujourd'hui pour diffuser l'information gouvernementale. Pour que l'information de l'IFÉE soit accessible au grand public, l'Agence avait produit un CD-ROM et des versions papier qu'elle distribuait par l'intermédiaire du Groupe Communications Canada. L'Agence avait également décidé de diffuser l'IFÉE par son nouveau site Internet, dans le cadre d'un accord de recherche avec l'Université Carleton. Cette dernière avait accepté d'abriter le site Internet et de traiter une version de l'index principal qui serait incluse sur le site. Par la suite, lorsque l'utilisation d'Internet s'est rapidement répandue à tous les niveaux de la société canadienne, l'Agence a décidé d'éliminer le CD-ROM et les copies papier de l'IFÉE.

• Conversion au système Windows: au départ, l'Agence avait prévu d'améliorer le système du registre et de l'IFÉE lorsque les innovations techniques le permettraient, afin de pouvoir finalement afficher les documents concernant les ÉE sur Internet. Peu après le lancement du système en 1995, Environnement Canada a commencé à travailler sur une version Windows du système. Déjà, certaines AR souhaitaient pour leur organisme une application plus élaborée du système. Le système original ne permettait pas à un ministère ayant des bureaux régionaux d'avoir un contrôle centralisé sur l'information acheminée vers l'index principal. La nouvelle version Windows permet aux ministères d'examiner l'information présentée par leurs régions avant de l'envoyer à l'IFÉE. Après une série de retards et après que l'on ait tenté de développer une nouvelle version Oracle, on a finalement fait la démonstration de l'application d'Environnement Canada à l'aide d'un logiciel appelé Winframe. Ce logiciel permet aux utilisateurs d'exécuter sur leur propre ordinateur de bureau les programmes Windows situés sur des ordinateurs éloignés. C'est le système qu'Environnement Canada prendra en charge et mettra en œuvre en avril 1999.

3.2.2 Gestion et administration par l'Agence

En concevant et en gérant l'IFÉE, l'Agence a dû relever un certain nombre de difficultés politiques et techniques interdépendantes. Un certain nombre de personnes travaillant avec le système se sont dites inquiètes du fait que jusqu'à présent, l'Agence n'avait pas adopté d'approche stratégique à long terme à l'égard du registre et de l'IFÉE (une stratégie qui commence par une vision et des objectifs bien établis), mais avait eu plutôt tendance à adopter une attitude à courte vue consistant à régler les problèmes et à adopter les possibilités techniques immédiates.

Il y a lieu de faire trois observations :

 (i) La responsabilité de la gestion de l'IFÉE s'est déplacée fréquemment au sein de l'Agence au cours des quatre dernières années

Le système du registre et de l'IFÉE a d'abord été un concept élaboré à la Direction des politiques de l'Agence en association étroite avec la rédaction de la loi elle-même et considéré comme un instrument clé à l'appui de l'objectif de celle-ci en ce qui concerne la participation du public. Lorsque la loi est entrée en vigueur, on a considéré l'IFÉE comme une fonction administrative qui a été confiée à la section des Communications de l'Agence. Dans le cadre de sa réorganisation il y a plusieurs années, l'Agence a perdu une partie de sa mémoire institutionnelle en ce qui concerne l'IFÉE. La responsabilité des systèmes est maintenant assumée par les services intégrés.

(ii) L'Agence a pris un certain nombre de grandes décisions concernant l'orientation technique de l'IFÉE

En quelques années, la responsabilité du développement et de la gestion technique de l'IFÉE est passée — parfois assez rapidement et avec des conséquences dramatiques pour les fondements techniques de l'IFÉE — de l'université aux ministères, puis au secteur prive. Il semble que cette charge sera de nouveau confiée aux ministères fédéraux. Ces transitions n'ont pas toujours été faciles ou ne sont pas passées toujours inaperçues des AR clientes de l'Agence ni des utilisateurs publics. Individuellement, chacune des ces décisions semblait être la meilleure sur le moment. Mais collectivement, elles ont donné à l'IFÉE, parmi les AR, l'image d'un système en difficulté continuelle et changeant fréquemment d'orientation. Finalement, en raison de ces changements et des décisions prise par l'Agence, l'IFÉE n'a pas encore fait aux yeux de ses clients, les AR, la preuve de sa viabilité technique à long terme.

(iv) L'Agence doit régler un problème immédiat concernant l'orientation de l'IFÉE

L'Agence connaît encore des difficultés concernant l'avenir de l'IFÉE. Elle devra sans doute prendre sa décision la plus importante immédiatement. D'un côté, elle est confrontée à de nouvelles attentes – de la part du public et du Commissaire à l'environnement et au développement durable – pour fournir davantage d'information et de façon plus rapide. D'autre part, les AR semblent hésiter à soutenir une initiative qui n'a pas fait ses preuves. Certaines, tout en appuyant le principe, expriment une frustration croissante à l'égard de sa mise en œuvre et semblent être prêtes, au mieux, à donner une deuxième chance à l'Agence. L'Agence doit comprendre les choix politiques et techniques de ces décisions au sujet de l'IFÉE – et doit commencer à adopter une vision et une approche stratégiques à long terme à l'égard du système du registre et de l'IFÉE.

3.2.3 Contenu informationnel de l'IFÉE

L'organisation et le degré de détail du contenu offert au public sont lié à la conception technique de l'IFÉE et à l'évolution politique.

Le contenu a sans doute été l'élément le plus critiqué du système du registre et de l'IFÉE – il sert en quelque sorte de « point de convergence » pour critiquer l'ensemble du système. Ces critiques sont bien connues (du Commissaire à l'environnement et au développement durable aux ONG) et ne seront pas traitées en détail ici. Succinctement, on a dit que l'IFÉE n'était pas convivial ni de par sa conception ni de par son contenu – qu'il suppose chez l'utilisateur une connaissance de l'organisation du gouvernement fédéral, qu'il n'offre pas un contexte approprié et qu'il organise l'information de telle sorte que le grand public ne voit pas l'ensemble (par écozone, bassin hydrographique, liste des lois).

La critique sans doute la plus importante, qui est liée à l'objectif fondamental de la loi elle-même, est que l'IFÉE ne fournit pas une information suffisamment rapide ni détaillée pour permettre aux utilisateurs de savoir s'ils doivent pousser leur recherche plus loin et accéder à un document particulier – en bref, que sa conception nuit à la participation du public au lieu de la favoriser. (Pour plus de détails sur les perspectives des parties intéressées, voir la partie 4 ci-dessous).

Mais pour régler le problème du contenu, il ne suffit pas de refondre la page de l'IFÉE pour la rendre plus conviviale, il faut plutôt répondre aux problèmes techniques, tenir compte des préoccupations et des pratiques des AR et des préférences du public ainsi que des coûts. Par exemple, le fait de mieux organiser l'IFÉE et de le rendre plus convivial n'encouragera pas nécessairement les AR ou ne leur permettra pas de saisir rapidement des ÉE dans l'index.

Surtout, le contenu futur de l'IFÉE doit être guidé par le rôle que la ministre et l'Agence veulent lui voir jouer pour appuyer la loi.

3.2.4 Portée de l'utilisation par le public

Que peut-on dire de la portée de l'utilisation de l'IFÉE par le public?

Le tableau 1 donne la liste du nombre total des visites du site Internet de l'Agence, par mois, en 1998 et pour janvier 1999. À noter que pour les six derniers mois de l'année dernière, le nombre de visites mensuelles a toujours dépassé 200 000. Par contre, La Voie verte d'Environnement Canada n'a reçu que 56 000 visites par mois environ.

Tableau 1 : Consultations de l'IFÉE par les utilisateurs, par mois (3/98 – 1/99)

Le tableau suivant présente le nombre de consultations du site Internet de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. (Le nombre entre parenthèses représente le classement de la page par rapport à toutes les autres pages du site.)

- Le total représente toutes les consultations du site pour la période étudiée.
- Page d'accueil indique le pourcentage de consultations totales à la première page du site de l'ACEE.
- IFÉE indique le pourcentage de consultations à la page du registre.

	Mars 1998	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv. 1999
Total	38 542	19 186	118 426	183 372	187 667	200 656	230 910	247 448	289 981	193 065	298 548
Page d'ac- cueil	3,5(4)	5,4(5)	16(1)	16,3(1)	12(1)	14,8(1)	12,6(1)	13,9(1)	17(1)	14,1(1)	12(1)
IFÉE	1,6(11)	1,38(14)	1,9(5)	0,7(20)	7,2(2)	8,8(2)	8,2(2)	9,6(2)	14,6(2)	6,5(2)	7,4(2)

(Source: Ces données sont tirées du serveur sur les statistiques Internet tenu à jour par Enterprise Information Systems Inc.)

Ces chiffres peuvent être trompeurs – par exemple, ils ne disent rien sur les utilisateurs ni sur leur but de leur consultation. Les moteurs de recherche Internet sont certainement une source de bon nombre des consultations enregistrées. Mais ces chiffres ne doivent pas être négligés d'emblée. Une analyse plus approfondie du total des chiffres mensuels permet de faire surgir une image plus précise de l'utilisation de l'IFÉE par le public :

- Les rangs « Page d'accueil » et « IFÉE » du tableau 1 indiquent le pourcentage du nombre total de consultations du site Internet de l'Agence qui ont été acheminés respectivement vers la première page ou la page d'accueil de l'Agence et la page IFÉE; le chiffre entre parenthèses représente le classement de cette page en termes de consultations totales par rapport à toutes les autres pages du site Internet de l'Agence (littéralement plusieurs centaines de pages).
- Il est à noter que la page d'accueil de l'Agence est celle qui est toujours la plus consultée ce qui n'est pas surprenant, puisque c'est la façon dont la plupart des utilisateurs arrivent au site de l'Agence pour commencer (les exceptions de mars et avril 1998 reflètent sans doute la publication, à cette époque, du rapport d'une commission qui a retenu l'attention sur le stockage des déchets nucléaires. Il existait certainement un lien entre les pages du site Internet contenant ce rapport et d'autres ministères et organismes, l'adresse de la page a probablement été fournie dans le communiqué de presse, etc.; de toute façon, même cette exception confirme ce fait : les gens utilisent le site Internet de l'Agence pour accéder à l'information sur les ÉE).

Ce qu'il est intéressant de noter, toutefois, c'est que pour chaque mois depuis juillet 1998, la page d'accueil de l'Agence s'est toujours placée <u>deuxième</u> par rapport à toutes les pages du site, recevant toujours environ 8 % des consultations totales. Cela s'est traduit au cours d'un mois représentatif par un chiffre plutôt surprenant de 16 000 à 24 000 utilisateurs de l'IFÉE par mois.

Ces résultats laissent à penser que l'IFÉE devient, après tout, une adresse fréquentée pour obtenir de l'information sur l'environnement.

(Une question secondaire, qui mérite une recherche plus approfondie mais qui dépasse la portée de la présente étude, est le très faible niveau d'utilisation de la version française du site de l'Agence. Cette tendance pourrait s'expliquer par la domination générale de l'anglais sur l'Internet ou du fait que l'Agence est peu connue au Québec, ou tout autre facteur encore à étudier).

3.3 Participation des autorités responsables à l'IFÉE

Cette section présente les principales questions associées à la façon dont les AR ont participé à l'IFÉE.

3.3.1 Choix de l'« Option 2 » par les AR

Comme nous l'avons vu dans la section 2.2, l'Agence avait d'abord donné aux ministères et aux organismes fédéraux l'option d'utiliser le logiciel qu'elle avait développé pour saisir l'information dans l'IFÉE (« Option 1 ») ou d'utiliser leur propre logiciel qui incorporait les éléments de données et les règles d'échange (« Option 2 »). Au départ, huit AR avaient choisi l'option 2. En mars 1999, il ne restait plus que 3 ministères à utiliser l'option 2 : Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et Pêches et Océans. Leur décision reflète une volonté de développer des systèmes de suivi internes qui répondent aux besoins et conditions qui leur sont propres.

Par exemple, Environnement Canada a développé son propre système d'index Windows pour ses ÉE. Le système se veut un outil analytique pour les praticiens de l'EE et les gestionnaires de projet et comporte davantage de champs et d'informations que les données de base de l'IFÉE. Une version pour le public sera disponible à compter du 1^{er} avril 1999 sur le site de La Voie verte du Ministère.

Alors que les options 1 et 2 restent « invisibles » au public, la compatibilité du transfert des données pourrait avoir une incidence critique, en ce qui concerne l'option 2, sur l'exploitation de l'IFÉE. On a constaté de sérieux retards dans le transfert des données sur les ÉE des AR ayant choisi l'option 2 à l'IFÉE en raison de problèmes associés au logiciel utilisé pour traiter les courriers électroniques. Au mieux, les données de l'option 2 continuent d'être transférées beaucoup plus lentement que les données provenant des AR utilisant l'option 1. On ne sait pas encore si le transfert de la gestion de l'infrastructure de l'IFÉE à Environnement Canada modifiera le transfert des données des AR utilisant l'option 2. Si les problèmes de compatibilité découlent de difficultés structurelles dans la conception initiale des bases de données, ils ne pourront pas être facilement éliminés.

3.3.2 Saisie des ÉE dans l'IFÉE

D'après l'étude des données de l'IFÉE réalisée en mars 1995 (date d'inauguration de l'IFÉE) jusqu'à la mifévrier 1999, il est possible de cerner des questions clés touchant le niveau d'utilisation général de l'IFÉE par les AR et au caractère saisonnier de la saisie des données dans l'IFÉE.

3.3.2.1 Participation globale des AR

Le tableau 2 résume la participation à l'IFÉE des 23 autorités fédérales qui ont saisi de l'information dans le site depuis mars 1995. Voici les observations les plus importantes :

- Les 23 AR ont incorporé près de 17 000 ÉE au cours de la période de quatre ans;
- Cinq AR représentaient près de la moitié des saisies (APECA, Patrimoine, MPO, MAINC et Environnement);
- Les trois grands organismes de financement régionaux (APECA, Diversification de l'économie de l'Ouest et CDERQ) représentaient environ un cinquième du total (20,65 %);
- Deux des trois ministères utilisant l'option 2 (MPO et Environnement) représentaient chacun environ 10 %; le troisième, RNCan, représentait environ 1 % du total des ÉE saisies dans l'IFÉE au cours des quatre années.

Tableau 2 Saisies dans l'IFÉE par les AR

Autorité responsable	Total des ÉE (3/95 - 2/99)	% du total
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	1375	8,16
Commission de contrôle de l'énergie atomique	56	033
Agence canadienne de développement international	167	0,99
Service correctionnel du Canada	11	0,07
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire	1335	7,92
Ministère du Patrimoine canadien	1664	9,87
Ministère des Pêches et des Océans	1778	10,55
Ministère des Affaires étrangères	33	0,2
Ministère de la Santé	49	0,29
Ministère du Développement des ressources humaines	60	0,36
Affaires indiennes et du Nord canadien	3150	18,69
Ministère de l'Industrie	759	4,5
Ministère de la Défense nationale	620	3,68
Ministère du Revenu national	5	0,03
Ministère des Ressources naturelles	196	1,16
Ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux	188	1,12
Ministère de l'Environnement	1645	9,76
Ministère des Transports	1239	7,35
Ministère de la Diversification économique de l'Ouest	877	5,2
Développement économique Canada pour les régions du Québec	1210	7,18
Office national de l'énergie	213	1,26
Office canadien des transports	225	1,33
Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	1	0,01
Total	16,856	100

(Source : Les données du tableau ont été extraites à l'aide de Oracle SQL-Plus et de la base de données de production de l'IFÉE. Les données peuvent être différentes des données officielles obtenues à l'aide d'autres méthodes de rapport.)

3.3.2.2 Tendances saisonnières en matière des saisies

Le tableau 3 résume les saisies dans l'IFÉE par les AR, par trimestre, au cours de la période de quatre ans. Les saisies trimestrielles de certaines AR augmentent nettement vers le trimestre avril-juin. Par exemple, en avril 1998, cinq AR ont concentré jusqu'à 95 % de leurs saisies annuelles de l'année précédente. En termes de saisies totales, le trimestre le plus occupé de chaque année est toujours le trimestre avril-juin.

Cette variation saisonnière peut aisément s'expliquer : les habitudes de dépenses de fin d'année; les cycles de planification de projets et les charges de travail dans les grandes AR. Les fortes variations saisonnières ont toujours suivi une lettre de rappel du président de l'Agence sur les responsabilités qu'ont les AR, en vertu de la loi, de préparer des sommaires statistiques de leurs activités d'EE dans le mois qui suit la fin de l'exercice financier.

Quelles que soient les causes, le résultat est le même : l'utilisation de l'IFÉE n'est pas conforme à son principe initial. Compte tenu des retards, toute l'information sur les ÉE ne figurera pas dans l'IFÉE à temps, ce qui est contraire à l'objectif fondamental de l'index lui-même. (Le Commissaire à l'environnement et au développement durable et un certain nombre d'organismes non gouvernementaux ont exprimé leurs préoccupations au sujet du manque d'information à jour).

Tableau 3
Saisie dans l'IFÉE par les AR, par trimestre (de 1995 à 1998)
(ai : avril-inin: is : inin-sent : od : oct-déc.: im : ianvier-mars)

KA	aj95	js95	0d95	96mí	aj96	j 896	96po	jm97	Aj97	1897	Cod 97	36mí	aj98	js98	86po	j69j	Total
	0	0	0	4	429	0	30	108	312	157	54	113	54	0	-	113	1375
	0	00	4	5	4	7	5	2	2	3	2	2	0	5	3	4	99
	0	0	3	1	12	2	4	7	40	5	1	6	54	6	13	7	167
	0	0	0	1	3	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	-	=
	2	16	23	234	51	244	87	127	127	80	95	82	19	0	79	21	1335
	99	219	198	117	202	129	232	96	84	64	82	107	62	0	9	0	1664
	9	19	84	49	124	135	91	89	246	223	127	158	282	0	0	166	1778
	0	0	0	0	0	0	0	5	22	0	0	0	0	9	0	0	33
	0	0	2	0	2	0	0	4	3	0	0	2	36	0	0	0	49
	27	=	6	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	09
	0	290	137	444	201	112	298	158	228	141	153	224	730	-	16	17	3150
	3	0	23	15	52	4	5	46	36	0	26	0	416	44	51	38	759
	23	45	91	45	33	49	22	19	36	59	71	52	34	29	77	10	620
	0	0	0	0	2	0	0	0	0	-	1	0	1	0	0	0	5
	9	36	10	7	12	25	20	-	0	1	4	22	22	0	17	13	196
	0	20	9	27	36	13	7	23	1	13	9	7	4	0	6	91	188
	94	∞	89	273	211	49	235	114	146	173	141	39	99	0	35	3	1645
	59	51	57	219	53	198	99	53	129	51	66	43	51	46	55	6	1239
	237	=	1	∞	0	0	0	81	194	155	0	190	0	0	0	0	877
	2	0	32	72	117	502	311	50	0	0	70	25	28	0	0	1	1210
	4	36	0	0	0	0	06	0	0	0	83	0	0	0	0	0	213
	0	0	0	1	85	09	0	0	0	61	0	0	0	0	0	0	225
	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	529	770	673	1522	1640	1529	1504	962	1612	1205	1015	1075	1807	140	364	410	16886

(Source : Les données du tableau sont extraites à l'aide de Oracle SQL-Plus et de la base de données de production de l'IFÉE. Les données peuvent être différentes des données officielles obtenues à l'aide d'autres méthodes de rapport.)

Partie 4.

Perspectives des autorités responsables et des intervenants

Dans la partie 4, on présente un résumé des opinions, des préoccupations et des priorités des AR et des parties intéressées au sujet des registres publics et de l'IFÉE, à partir des réponses aux questionnaires. On trouvera aux annexes B et C des sommaires des réponses aux questionnaires de chacun de ces groupes.

4.1 Intérêt général du système du registre public et de l'IFÉE

4.1.1 Perspectives des AR

Dans l'ensemble, les AR considèrent le système du registre public et de l'IFÉE au mieux comme un instrument qui réalise relativement bien ses objectifs. Une grande majorité des répondants croient que le système a contribué ou contribue un peu à :

- favoriser un processus d'ÉE ouvert et transparent (26 « oui » ou « un peu »);
- sensibiliser le public canadiens aux ÉE (24);
- fournir de l'information de façon pratique et accessible (23);
- fournir au public de l'information pertinente et opportune (21).

Cet appui parmi les AR est cependant contrebalancé à chaque fois par des opinions nettement négatives. Pour les quatre objectifs, le nombre de réponses négatives était égal ou supérieur aux « oui » (respectivement, 7-7, 9-3, 9-5 et 10-7).

Une forte majorité de répondants croient que le système du registre et de l'IFÉE n'a pas réussi à faciliter la participation du public aux ÉE –sans doute l'un des objectifs fondamentaux du système. Sur les 31 réponses, 18 étaient négatives, 10 indiquaient que le système avait un peu réussi et seulement 3 ont répondu « oui ».

Plusieurs répondants, invoquant le manque d'information sur les utilisateurs publics de leurs registres, ont dit que cette lacune leur interdisait de faire des observations sur la question de savoir si les registres ou l'IFÉE atteignaient leurs objectifs.

Analyse de sensibilité

(i) Par nombre d'ÉE

Les AR qui effectuent beaucoup d'ÉE ont tendance à avoir une opinion plus négative (ou tout au moins ambivalente) à l'égard de la valeur générale du système du registre et de l'IFÉE. Seulement deux des cinq critères présentés dans la question ont reçu une seule réponse positive et quatre des cinq critères ont reçu au moins deux réponses négatives. Les AR qui effectuent peu d'EE ont tendance à être plus positives, trois des cinq critères recevant seulement deux réponses « oui » ou « un peu ».

(ii) Par perspective des régions et administrations centrales

Les réponses à la question sur la valeur générale étaient généralement semblables dans les régions et aux administrations centrales. Par exemple, les deux groupes ont accordé les notes les plus élevées au système du registre et de l'IFÉE pour ce qui est de la promotion d'un processus ouvert et transparent. Les deux groupes ont également donné la note la plus faible au système pour ce qui est de faciliter la participation du public aux ÉE (cinq réponses « non » des répondants des AC et six des répondants régionaux).

4.1.2 Perspectives des intervenants

Les perspectives des intervenants sur la valeur générale du système du registre et de l'IFÉE étaient nettement divisées entre les deux groupes.

4.1.2.1 Perspectives des groupes communautaires et environnementaux

Pour ce qui est de l'intérêt général du système du registre et de l'IFÉE, les opinions de ce groupe étaient généralement défavorables. Aucun des avantages possibles du système énumérés dans la question (q.4) n'a reçu même une majorité de réponses combinées « oui » ou « un peu ». La moitié des six interrogés ont répondu « aucun » à chaque avantage possible.

En ce qui concerne leur satisfaction à l'égard de l'utilisation du système, les répondants de ce groupe étaient très très fortement d'accord avec les affirmations :

- « L'index m'a permis de trouver davantage de renseignements détaillés » (5 réponses « assez satisfait »)
- L'accès à l'index était facile et pratique (4 « satisfait » ou « assez satisfait », 1 « non satisfait »).

4.1.2.2 Perspectives de l'industrie

Par contre, les huit répondants du secteur privé ont donné des notes élevées au système du registre et de l'IFÉE. Les cinq avantages possibles ont reçu une majorité de réponses, les principaux étant les suivants :

- « Facilite la participation du public aux ÉE » a reçu les notes les plus élevées, (4 réponses « oui » et 1 « un peu »);
- « Promeut un processus ouvert et transparent des ÉE » a également reçu 3 « oui » et 1 « un peu ».

En ce qui concerne la satisfaction à l'égard de l'utilisation du système, les répondants du secteur privé n'ont donné que des réponses « satisfait » aux cinq énoncés (q.3).

4.2 Principaux points forts du système du registre public et de l'IFÉE

4.2.1 Perspectives des AR

Les AR ont identifié deux éléments du système constituant des points forts (bien qu'aucun élément n'ait reçu une majorité de réponse):

- L'uniformité de l'approche au sein du gouvernement fédéral (15 réponses);
- La fourniture au public d'une information sur l'EE de façon pratique et accessible (12).

Le troisième choix a reçu neuf réponses « non ».

Analyse de sensibilité

(i) Par nombre d'ÉE

Les réponses de ces deux groupes étaient généralement semblables. Les deux ont convenu que le principal point fort était la fourniture de l'information sur les ÉE de façon pratique et accessible. Cette réponse a été particulièrement forte pour le groupe « nombreuses ÉE » (4/6). Le groupe « nombreuses ÉE » a également jugé que l'uniformité au sein du gouvernement fédéral était un autre grand point fort (4 réponses), alors qu'une seule réponse du groupe des « quelques ÉE » a cité ce point fort.

(ii) Par perspective des régions et des administrations centrales

Les perspectives des régions et des AC divergeaient nettement sur les grands points forts du système. Une majorité des répondants des AC (6/10) ont cité la fourniture de l'information sur les ÉE de façon accessible et pratique comme un point fort, contre un seul répondant régional. Les répondants régionaux citaient plutôt les faibles coûts et l'efficacité technique comme des points forts (3 réponses chacun, contre 1 ou zéro, du groupe des AC). Mais ils répondaient aussi volontiers que le système n'avait pas de point fort (4, contre 1 du groupe des AC).

4.3 Limites du système du registre public et de l'IFÉE

4.3.1 Perspectives des AR

Quatre facteurs très différents étaient en tête de la liste des réponses des AR en ce qui concerne les limites du système. L'ampleur des facteurs – touchant les problèmes techniques, administratifs, de manque de temps et de manque de connaissance de la part de public – indique clairement les nombreux défis interdépendants auxquels sont confrontés ceux qui travaillent avec le système.

Les principales préoccupations étaient les suivantes

- Problèmes techniques (26 répondants);
- Manque de temps pour les gestionnaires et le personnel des ÉE (22);
- Manque de connaissance de la part du public (16);
- Coordination administrative interne (15).

Deux autres facteurs, le manque de formation et l'absence d'obligations juridiques ou de normes concernant le registre, ont été cités 13 fois.

Il est intéressant de souligner les facteurs qui n'ont pas été considérés comme des difficultés particulièrement importantes pour le système, soit :

- une connaissance insuffisante du registre parmi le groupe informatique ministériel (seulement 2 réponses);
- une connaissance insuffisante parmi les gestionnaires des ÉE (8).

Analyse de sensibilité

(i) Par nombre d'ÉE

Les réponses des deux groupes à cette question étaient assez différentes. Le groupe « nombreuses ÉE » tendait à voir davantage de problèmes et de limites dans tous les domaines, six facteurs recevant trois réponses ou plus. Le leadership de l'Agence et le manque de connaissance de la part du public ont été identifiés quatre fois par ce groupe.

Par contre, les AR qui n'effectuent que quelques ÉE par an se concentreraient plutôt sur quatre facteurs limitatifs seulement, à commencer par les problèmes techniques et le manque de temps pour les gestionnaires des ÉE. Ce groupe a cité le leadership de l'Agence et le manque de connaissance de la part du public seulement une fois chacun. Il a plutôt cité le coût comme facteur limitatif (cité dans 3 réponses sur 6), alors qu'aucun des répondants « nombreuses ÉE » n'a cité le facteur coût.

(ii) Par perspective des régions et des administrations centrales

Les réponses des deux groupes étaient généralement les mêmes, puisqu'ils ont tendance à constater un certain nombre de problèmes. Mais des différences ont surgi au moment de citer des facteurs précis. Le groupe régional a évoqué le manque de connaissance de la part du public et l'Absence d'obligations en vertu de la loi comme les principaux facteurs limitatifs (respectivement, 7 réponses sur 10 et 6 sur 10), contre seulement 4 sur 10 et 3 sur 10 respectivement, pour le groupe des AC. Ce dernier a plutôt cité le leadership de l'Agence comme le facteur le plus important (5 réponses, contre 3 dans le groupe régional).

4.4 Utilisation de l'IFÉE et du registre par le public

4.4.1 Perspectives des AR

On a demandé aux AR, d'après leur expérience, quels étaient les groupes qui avaient tendance à utiliser le système du registre public et de l'IFÉE et pour quelle raison, et si elles avaient constaté un changement des tendances ces dernières années. (La plupart des répondants ont donné des réponses, mais plusieurs ont signalé qu'ils ne disposaient pas de données suffisantes pour étayer leur opinion.)

4.4.1.1 Utilisateurs publics

Selon l'expérience des AR, les utilisateurs les plus fréquents du système étaient surtout :

- les groupes communautaires et environnementaux dans la région du projet (12 réponses);
- les personnes directement touchées par le projet proposé (8).

Deux groupes extérieurs à la région du projet ont été considérés comme des utilisateurs relativement fréquents : les groupes d'intérêt extérieurs à la région du projet (7) et les chercheurs juridiques et universitaires (6).

Au bas de la liste étaient les particuliers intéressés qui ne sont pas directement touchés par le projet, et les gouvernements locaux, cités seulement deux fois chacun.

La plupart des répondants (21-4) ont signalé qu'il n'y avait pas eu de changement au cours des dernières années.

4.4.1.2 Les raisons d'utiliser le registre public et l'IFÉE

Les RA ont cité deux grandes raisons pour lesquelles le public utilise le registre public et l'IFÉE (bien qu'il y ait eu des opinions contradictoires) :

- Se renseigner sur les projets proposés dans leur région : 24 « très » ou « assez important » (mais également 8 réponses « pas très important »);
- En savoir plus sur un projet précis : 23 très et assez important (mais seulement 9 « pas très important »).

Les AR étaient généralement partagées sur la question de savoir si les gens utilisent le système pour se préparer une participation aux ÉE (13 « pas très important », contre 14 « assez » et seulement 4 « très important »). Une nette majorité de répondants (16) ne croyaient pas que « l'intérêt général » était un facteur important dans l'utilisation du système.

La grande majorité des répondants ont signalé (22-3) qu'il n'y avait pas eu de changement au cours des dernières années.

4.4.1.3 Analyse de sensibilité

(i) par nombre d'EE

Le groupe « nombreuses ÉE » était plus susceptible d'identifier les groupes communautaires et environnementaux de la région du projet comme des utilisateurs fréquents (cités dans 3 réponses sur 6, contre une seule dans le groupe « quelques ÉE »). Il identifiait plus volontiers le personnel interne (cité 3 fois) comme « autre » utilisateur fréquent.

En ce qui concerne les raisons de l'utilisation par le public, une majorité du groupe « quelques ÉE » tendait à considérer que les quatre raisons présentées étaient très ou assez importantes, alors qu'une majorité du groupe « nombreuses ÉE » a cité seulement deux raisons (se renseigner sur les projets proposés et en savoir plus sur un projet précis), comme étant très ou assez important.

(ii) Par perspective des régions et des administrations centrales

Le groupe des AC tendait plus à identifier les groupes communautaires et environnementaux de la région du projet et son propre personnel comme des utilisateurs fréquents; ces deux groupes ont été cités dans 4 réponses sur 10 dans les deux cas, contre seulement 2 sur 10 et rien, respectivement, dans le groupe régional. Le groupe régional répondait plus volontiers « ne sait pas » à cette question (5 réponses sur 10, contre seulement 2 sur 10 pour le groupe des AC).

Par ailleurs, le groupe régional voyait plutôt une augmentation de l'utilisation du système : 3 sur 10 ont indiqué qu'il y avait eu un changement, alors que seulement 1 sur 10 du groupe des AC croyait cela.

Les réponses des deux groupes étaient généralement semblables au sujet des raisons de l'utilisation du système par le public.

4.4.2 Perspectives des intervenants

Dans l'ensemble, les deux groupes des intervenants avaient des opinions divergentes sur leur connaissance du système du registre public et de l'IFÉE et sur leur raison de l'utiliser.

4.4.2.1 Perspectives des groupes communautaires et environnementaux

Sur les 8 groupes communautaires et environnementaux, trois ont répondu qu'ils ne connaissaient pas le système. Sur les cinq autres, deux avaient utilisé le système entre 6 et 20 fois et les deux autres plus de 20 fois.

Les répondants ont indiqué que la raison la plus importante de puiser dans le registre avait été de se renseigner sur les projets proposés dans leur région ou province (4 réponses). On a reçu 3 réponses : « s'informer plus avant sur un projet précis dans ma région » et « aider à se préparer à une participation publique ».

4.4.2.2 Perspectives de l'industrie

Cinq des six répondants du secteur privé connaissaient le système (et l'autre connaissait le registre de l'AR sur le projet, mais non l'IFÉE). Trois avaient utilisé le système plus de 20 fois et deux, jamais. Les répondants n'ont pas donné les mêmes raisons d'utiliser le système, et quatre raisons recevant chacune une réponse.

4.5 Orientations futures du système

4.5.1 Perspectives des AR

4.5.1.1 Favoriser une plus grande participation du public aux ÉE?

Les AR étaient nettement partagées sur cette grande question : 18 répondants étaient pour le changement du système du registre/IFÉE en vue de favoriser la participation du public et 19 étaient contre.

Dans les observations fournies par les répondants sur les questionnaires, on constate des opinions très tranchées et polarisées dans les deux groupes. L'Agence devra tenir compte de cette division lorsqu'elle envisagera de modifier ou non le système du registre et de l'IFÉE.

Ceux qui étaient en faveur de changements ont suggéré les secteurs d'amélioration suivants :

- Se concentrer sur les grands projets les plus susceptibles d'intéresser ou d'inquiéter le public;
- Rendre le système plus convivial;
- Renforcer les dispositions sur les préavis;
- Sensibiliser fortement le public à l'existence du système;
- Augmenter la quantité d'information disponible.

Ceux qui étaient contre les changements ont suggéré ce qui suit :

- Le système actuel est déjà surchargé, vu le grand nombre de petits projets évalués par les AR;
- Le registre doit répondre à un besoin d'information et non être un outil proactif de promotion de la participation du public;
- Les gens possèdent déjà l'information et les moyens nécessaires pour participer;
- L'utilisation ne sera pas encouragée par une augmentation des ressources.

4.5.1.2 Orientations générales pour l'avenir

Les AR (26) étaient fortement en faveur du maintien du système actuel du registre/IFÉE, moyennant l'amélioration de sa capacité technique :

- 15 ont manifesté leur appui au maintien de l'organisation actuelle, mais souhaitaient une importante amélioration technique pour fournir plus rapidement une information plus détaillée;
- 11 autres ont suggéré que seulement de petites améliorations techniques et de conception étaient nécessaires.

Quatorze répondants étaient également en faveur de mieux communiquer avec le public pour le sensibiliser davantage et susciter des attentes réalistes. Parmi les choix offerts, la formation n'a reçu que 13 réponses.

Seulement deux répondants étaient en faveur du statu quo, alors que cinq recommandaient l'élimination complète de l'IFÉE.

4.5.1.3 Besoins prioritaires

En ce qui concerne les mesures que devraient prendre l'Agence et les AR pour améliorer le système du registre/IFÉE, aucun des quatre facteurs présentés n'est ressorti. Un meilleur financement de la technologie, la formation et le personnel venaient en tête de liste, avec 28 réponses. Vingt-deux répondants ont cité la nécessité d'une direction plus affirmée de la part de l'Agence en matière de normes techniques, alors que 19 estimaient qu'il faudrait une coopération plus étroite entre les AR et l'Agence.

Le facteur qui a reçu le moins de réponses a été la « modification de la Loi ou un nouveau règlement », avec seulement 13 réponses (y compris les 10 pour « tout ce qui précède »; dont une proposant de modifier la Loi pour réduire les obligations relatives au registre).

Les réponses des AR indiquent une certaine bonne volonté, mais également un mécontentement croissant. Comme l'a dit un répondant, « Si l'on n'améliore pas l'IFÉE, (notre ministère) envisagera de développer son propre système pour répondra à nos besoins. » Un autre a demandé une évaluation complète des objectifs du registre public, ajoutant que l'Agence doit demander explicitement : « voulons-nous une contribution du public, et si oui, quel est le meilleur moyen? »

4.5.1.4 Analyse de sensibilité

(i) Par nombre d'EE

Les deux groupes avaient sensiblement la même opinion sur de l'orientation future du système du registre public et de l'IFÉE. Alors qu'une majorité du groupe des « nombreuses ÉE » (4 sur 6) était pour apporter des changements au système pour encourager une plus grande participation du public, le groupe des « quelques ÉE » était contre, avec une marge très étroite (2-3).

Environ la moitié (ou un peu plus) des deux groupes était pour maintenir le système actuel, moyennant le renforcement de sa capacité technique. Le groupe « nombreuses ÉE » tendait également à favoriser une meilleure communication pour sensibiliser le public (cité dans 4 réponses sur 6), alors qu'aucun membre du groupe des « quelques ÉE » n'a mentionné cette possibilité.

En ce qui concerne les besoins prioritaires à satisfaire pour poursuivre ces orientations, des différences se sont manifestées, une forte majorité des AR qui ont réalisé de nombreuses ÉE favorisant un meilleur financement et une direction plus ferme de l'Agence (cité 5 fois chacun), alors que ces deux besoins n'ont été évoqués que 3 fois chacun par les répondants du groupe des « quelques ÉE ». Ce dernier groupe a cité 4 fois la nécessité d'une coopération plus étroite entre les AR et l'Agence, contre 3 fois dans le groupe des « nombreuses ÉE ».

(ii) Par perspective des régions et des administrations centrales

Comme pour le reste de l'échantillon, ces deux groupes étaient partagés sur la question de savoir s'il fallait appuyer la modification du système pour promouvoir la participation du public. Le groupe des AC était partagé à parts égales 5-5, alors que le groupe régional s'opposait par une marge étroite aux changements (6-4).

Il y avait cependant des différences marqués au sujet de l'orientation future du système du registre public et de l'IFÉE. Le groupe des AC était nettement en faveur du maintien de l'organisation actuelle, moyennant un renforcement par des améliorations techniques, petites ou importantes (10 réponses). Par contre, ces deux orientations possibles n'ont reçu qu'un total de 5 réponses du groupe régional, qui soutenait plutôt la formation (6 réponses, contre 2 seulement du groupe des AC) et une meilleure communications pour sensibiliser le public (encore une fois, 6 réponses contre seulement 4 du groupe des AC).

Finalement, au chapitre des besoins prioritaires, les deux groupes ont fortement appuyé l'augmentation du financement et un leadership plus ferme de la part de l'Agence.

4.5.2 Perspectives des intervenants

Les opinions des deux groupes d'intervenants sur l'orientation future du système du registre public et de l'IFÉE étaient sensiblement différentes.

4.5.2.1 Perspectives des groupes communautaires et environnementaux

Contrairement aux opinions des AR (et de l'industrie), les répondants des groupes communautaires et environnementaux ont été unanimes (7-0) à dire que le système doit être modifié pour favoriser une plus grande participation publique aux ÉE en vertu de la loi. Les répondants ont particulièrement appuyé les deux améliorations suivantes :

- Accès en direct aux documents sur les ÉE (8 réponses);
- Plus de temps de préavis sur la tenue d'une ÉE (7).

Les trois autres améliorations possibles énumérées dans la question (q.5) ont reçu chacune 4 ou 5 réponses.

En général, ce groupe, dans ses commentaires, appuyait des changements beaucoup plus importants que le groupe des AR, notamment que la loi oblige les AR à déposer leurs documents dans l'IFÉE.

4.5.2.2 Perspectives du secteur privé

Les représentants du secteur privé répondant à cette question se sont opposés à tout changement au système actuel par trois réponses contre une. Les répondants qui ont proposé des améliorations ont cité la nécessité d'une présentation plus conviviale et d'un accès en direct aux documents (1 réponse chacun, seulement).



Partie 5. Sommaire et conclusions

L'analyse et les constatations de l'étude de fond ont permis de définir un certain nombre de points importants dans les domaines suivants :

5.1 Registres publics

Diversité des applications

L'utilisation des registres publics par les AR semble varier énormément, de bases de données centralisées complexes à des listes de documents qui n'existent que lorsque la demande en est faite. Il existe même des variantes au sein d'une même AR d'une région à l'autre.

Cette diversité n'est peut-être pas surprenante, compte tenu de la latitude que la loi accorde aux AR et de la grande diversité dans la taille et les mandats des ministères et des organismes fédéraux. Le fait de savoir s'il s'agit de l'approche la plus efficace, si en raison de la diversité des applications, l'Agence a eu plus de difficulté à adopter une approche fédérale uniforme par l'IFÉE ou si cela laisse à penser que l'Agence devrait fournir des lignes directrices aux AR sur l'établissement des registres est important et mérite une étude plus approfondie.

La réalisation des objectifs

Dans l'ensemble, l'utilisation des registres publics jusqu'à présent laisse planer un doute sur la réalisation de l'objectif initial fixé dans la loi : faciliter l'accès, de façon rapide et pratique, à l'information pertinente sur les ÉE en cours afin d'appuyer l'un des objectifs fondamentaux de la loi, c'est-à-dire la participation publique au processus des ÉE.

Les AR elles-mêmes ont signalé que c'est la fonction d'encouragement à la participation publique qui est l'une des grandes faiblesses des registres. Mais certaines AR ont également soulevé l'importante question de savoir si le registre public doit être réellement un outil pour promouvoir la participation publique dans les $\acute{E}E$ – ou s'il devrait simplement répondre à un besoin d'information.

Confusion des définitions

Un fait intéressant que notre étude a permis de relever – et qui d'ailleurs nuit dès le départ au système du registre public et de l'index fédéral des évaluations environnementales – est qu'à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement, il règne une certaine confusion sur ce que devraient être les registres et l'IFÉE et sur le rapport entre ces deux éléments.

Par exemple, dans leurs réponses, les AR ont indiqué qu'elles n'ont pas de définition uniforme de registre public. Certaines l'assimilent aux dossiers de travail d'un projet, d'autres à des copies distinctes des dossiers de travail, d'autres encore le définissent comme la liste des documents et les documents eux-mêmes. Finalement, certains pensent qu'il s'agit uniquement d'un outil d'information.

Conformité

Aucun problème de conformité n'a été découvert parmi les AR (bien qu'aucune évaluation détaillée n'ait été réalisée pour vérifier si toutes les autorités fédérales effectuant des ÉE en vertu de la loi ont établi des registres publics).

L'Agence pourrait vouloir adopter une approche davantage proactive pour rappeler aux autorités fédérales leurs obligations à cet égard (en particulier les nouvelles autorités ou celles qui n'effectuent pas de nombreuses ÉE). Cette mesure pourrait être particulièrement efficace si elle était associée à un effort de l'Agence visant à préparer des lignes directrices sur l'établissement et la tenue des registres publics à l'intention des AR.

Facilité d'accès

Il a été plus préoccupant de découvrir que la plupart des AR n'avaient pas d'approche proactive pour faciliter l'accès du public aux dossiers des ÉE. À quelques exceptions près, la plupart des AR semblent penser que leur seule présence dans l'IFÉE suffit à faciliter l'accès aux informations - en dépit du fait que de nombreuses AR aient eu de la difficulté à transférer des informations courantes à l'IFÉE et que beaucoup reconnaissent le manque d'actualité de certaines données de l'IFÉE. Bon nombre d'AR considèrent qu'elles facilitent l'accès, puisque les documents de l'EE sont disponibles sur les lieux du projet, alors que seulement deux AR ont déclaré avoir mis des salles de consultation à la disposition du public

Faible taux d'utilisation et de sensibilisation du public

La principale préoccupation au sujet de l'utilisation des registres publics jusqu'à présent est sans doute le lien possible entre le manque évident d'utilisation des registres par le public et l'absence de promotion de leurs registres par les AR.

À quelques exceptions près (l'affichage d'un avis public dans un centre de visiteurs ou sur la page Internet du Ministère), les AR n'informent pas le public de façon indépendante de la présence des documents dans les registres. Elles ont plutôt considéré leur présence sur l'IFÉE comme toute la publicité dont elles ont besoin.

Il est ironique que les AR critiquent l'IFÉE alors qu'elles comptent sur celles-ci pour faire connaître leurs propres registres et en ouvrir l'accès pratique.

Par conséquent, il semble que se dessine un cercle vicieux en ce qui concerne les registres publics dans de nombreuses AR :

- Le faible taux d'utilisation des registres a donné aux AR l'impression que le public ne s'y intéresse pas et que le concept des registres publics est une perte de temps et d'argent;
- Cette impression, à son tour, a eu tendance à décourager les efforts de promotion des registres;
- Le manque de publicité autour des registres explique pourquoi le public est très peu au courant;
- Puisque le public ne sait pas que les registres existent, il ne s'en sert pas.

Comment sortir de ce cercle vicieux- et qui devrait en prendre l'initiative - sont des questions clés qu'il faudra résoudre pour l'avenir des registres publics imposés par la Loi.

Les registres publics et les commissions d'examen

Finalement, l'applicabilité de l'expérience acquise sur les registres publics aux commissions d'examen – en sachant qu'ils sont très différents de la plupart des examens préalables et des études approfondies – mérite d'être étudiée plus à fond.

Les commissions d'examen ont toujours informé le public de la disponibilité de l'information et y ont toujours offert un accès pratique. Ainsi, les registres publics ont été des ressources importantes pour les groupes qui souhaitent participer au processus des ÉE.

Mais les registres des commissions n'ont pas suscité l'intérêt du public là où il n'existait pas – les registres répondaient plutôt à un besoin d'information découlant de l'intérêt du public et de ses préoccupations à l'égard du projet.

5.2 L'IFÉE

Réalisation des objectifs originaux

Tout comme le concept des registres publics, l'IFÉE n'a pas évolué de la manière prévue au départ – c'est-àdire pour servir à faciliter le repérage des informations disponibles sur les ÉE en cours, et permettre aux AR de s'acquitter efficacement de leurs obligations concernant le registre public. L'IFÉE non plus n'a pas évolué de manière à incorporer progressivement, comme prévu, les nouvelles possibilités de la technologie et les besoins et préférences des AR.

Au contraire, divers facteurs complexes d'ordre technique, politique et personnel se sont conjugués pour créer un outil qui n'a su convaincre ni ses clients internes (AR) ni ses utilisateurs externes de sa valeur et de sa viabilité à long terme

Des facteurs techniques, politiques et d'attitude complexes et interdépendants se sont réunis pour créer plutôt un outil qui doit encore convaincre ses clients internes (AR) ou le public de son intérêt à long terme ou de sa viabilité. Par exemple :

- les problèmes techniques et les facteurs organisationnels internes ont entraîné des retards importants dans la saisie de l'information dans certaines AR;
- · toutes les AR n'utilisent pas l'IFÉE;
- certaines AR le négligent presque complètement au profit de leur propre système ou index interne.

Par conséquent, l'IFÉE n'est ni complet ni à jour.

Une critique particulièrement importante – liée à l'objectif fondamental de la loi elle-même – est que l'IFÉE ne communique pas une information suffisante assez rapidement pour permettre au public de savoir s'il doit passer à l'étape suivante et essayer d'accéder à un document particulier. En bref, on craint que dans sa forme actuelle, l'IFÉE nuise à la participation du public plutôt que de la faciliter.

Gestion par l'Agence

Comprendre l'historique de la gestion de l'IFÉE par l'Agence représente plus qu'un intérêt anecdotique – cela permet de comprendre à la fois les difficultés actuelles du système et son orientation éventuelle.

En l'espace de quelques années, deux séries de changements – un transfert de la responsabilité de l'IFÉE au sein de l'Agence et d'importants changements dans la conception et la gestion externes du système – se sont combinés pour donner l'impression aux AR que l'IFÉE n'avait pas encore trouvé sa place. Plusieurs gestionnaires d'EE et de systèmes ont indiqué que durant ces nombreux changements, l'Agence n'a pas vraiment adopté une vision stratégique à long terme pour le système – qu'elle n'a pas énoncé une vision claire et cohérente de ce qu'elle souhaite voir accomplir par le système et n'a pas appuyé cette vision par les politiques et les ressources nécessaires. En fait, on a l'impression que l'Agence a fait porter ses efforts sur une série de difficultés techniques décourageantes et coûteuses.

Utilisation par le public

L'une des constatations surprenantes de cette étude est que le taux d'utilisation de l'IFÉE par le public pourrait être supérieur à ce que bon nombre de gens à l'intérieur et à l'extérieur de l'Agence pensent. Même s'il y a des problèmes évidents à mesurer la portée et la nature de l'utilisation des statistiques figurant sur le site Internet par le public, on peut tirer deux conclusions des données disponibles :

- La page Internet de l'IFÉE est toujours la deuxième page la plus sollicitée après la page d'accueil de l'Agence;
- Le nombre de consultations du site de l'IFÉE depuis l'été dernier se situe constamment entre 16 000 et 24 000 par mois.

Ce résultat est obtenu avec très peu de publicité de la part de l'Agence.

Cette constatation soulève cependant un certain nombre de questions intéressantes : Que pensent ces utilisateurs lorsqu'ils voient la page de l'IFÉE? Répond-elle à leurs questions? Qu'aimeraient-ils voir de plus? Pourquoi ne passent-ils pas à l'étape suivante et ne communiquent-ils pas avec les AR pour accéder aux documents figurant dans les registres publics?

L'Agence devrait aborder ces questions dans le cadre du plan de communication relatif à l'IFÉE.

5.3 Coup d'œil sur l'avenir

Quelles que soient leurs opinions sur le concept du registre et les difficultés techniques de l'IFÉE, peu de répondants ont recommandé d'éliminer complètement le système, ce qui en soi devrait être considéré comme un succès – et un point de départ.

Depuis le début, le système du registre de l'IFÉE devait à la fois répondre aux besoins de toutes les AR, des plus grosses aux plus petites, de celles qui effectuent des centaines d'EE par an à celles qui n'en font qu'une. Pourtant, les AR elles-mêmes estiment que le principal point fort du système est l'uniformité de l'approche fédérale.

Nécessité d'un changement - Perspectives

Lorsqu'elle envisagera la possibilité d'apporter des modifications au système du registre public et de l'IFÉE, l'Agence devra tenir compte du fait que les avis sont très partagés sur la nécessité de ces modifications. Les répondants étaient divisés en deux groupes pratiquement égaux à ce sujet, chaque camp ayant des opinions très arrêtées. Les groupes communautaires et environnementaux étaient unanimement en faveur de modifications importantes. L'Agence aura la difficile tâche de trouver une solution intermédiaire qui saura convaincre et satisfaire les deux côtés.

Les AR qui étaient pour le changement ont laissé entendre qu'il faudrait se concentrer sur les grands projets les plus capables de susciter des préoccupations du public; rendre le système plus convivial; renforcer les dispositions sur les préavis; mieux faire connaître le système au public et augmenter la quantité des renseignements disponibles.

Ceux qui s'opposaient aux changements ont indiqué que le système est déjà surchargé, compte tenu du grand nombre de petits projets que les AR évaluent; le registre devrait répondre à un besoin d'information et non être un outil de promotion de la participation publique; les gens disposent déjà de l'information et des moyens nécessaires pour participer; et l'apport de nouvelles ressources n'encouragera pas une plus grande utilisation du registre.

L'Agence aura la difficile tâche de trouver une solution intermédiaire qui saura convaincre et satisfaire les deux côtés

Défis techniques

Malgré tous les efforts et les ressources considérables déployés, il reste encore de nombreux problèmes techniques, notamment :

- comment entreprendre une épuration des données de l'IFÉE pour identifier et corriger les données caduques qu'il contient;
- comment résoudre les problèmes de transfert de données avec les AR utilisant l'Option 2;
- comment obtenir la souplesse nécessaire (capacité à absorber facilement les changements de statut des AR,
 comme les fusions ou les partages ministériels ou l'ajout d'examens préalables de classe).

Il est évident que l'Agence devra prendre une décision technique primordiale : peut-on « réparer » l'IFÉE ou les problèmes sous-jacents exigent-ils un remaniement complet?

Il est difficile de savoir jusqu'à quel point on peut « pousser » le système. Certains observateurs des AR et experts techniques déclarent que la plate-forme actuelle comporte trop d'erreurs et de limites internes pour servir de base à un nouveau système amélioré. Ils prétendent que la technologie actuelle est au mieux une solution temporaire et qu'il faut mettre en œuvre une solution plus permanente basée sur l'Internet pour la contribution des AR et l'accès public.

Si l'Agence choisit de concevoir et de construire un système entièrement nouveau, une autre question importante demeure : les AR attendront-elles pour l'utiliser?

Une affaire humaine

L'amélioration du système du registre public et de l'IFÉE concernera autant les gens que les systèmes informatiques. Les solutions techniques par elles-mêmes ne seront pas suffisantes. L'Agence devra se pencher sur des questions « humaines » comme celles-ci :

- Mieux faire connaître l'IFÉE et les registres publics;
- Encourager une attitude plus positive à l'égard de l'IFÉE parmi les AR (en partie en comprenant mieux les besoins et les contraintes propres à chaque AR en y répondant);
- Offrir une formation très spécialisée aux gestionnaires d'ÉE, qui ont signalé que le manque de temps et de compétences étaient les principales limites du système actuel.

En bref, l'Agence devra être axée davantage sur sa clientèle si elle veut renforcer le système du registre public et de l'IFÉE. Aucun changement réussi ne sera apporté si les AR n'en voient pas l'avantage et que le public n'est pas tenu au courant.

Le leadership de l'Agence : une nécessité

L'ampleur des préoccupations exprimées au sujet du système du registre public et de l'IFÉE – techniques, attitude, sensibilisation – laisse à penser que tous les efforts déployés pour améliorer le système devront commencer par une vision claire et réaliste des objectifs du registre et de l'IFÉE et des rôles des divers participants.

Tous les intervenants— des plus petites AR aux groupes communautaires et environnementaux à l'industrie – demandent à l'Agence de fournir la vision, l'élan et le leadership nécessaires.

En répondant à ces attentes, l'Agence devra veiller à ne pas perdre de vue la vraie dimension du système. Ce système est en fait une composante relativement modeste du processus plus large des ÉE du gouvernement fédéral – et ce qui se passe à d'autres étapes du processus peut avoir une incidence directe sur la facilité avec laquelle le public peut accéder aux informations voulues. Une bonne ÉE doit refléter une «culture » ministérielle qui favorise le développement durable et la prise de décisions réfléchies, ce qui suppose un appui de la haute direction, des ressources adéquates, une volonté d'amélioration constante et un réel effort pour faire participer le public au processus.

Cette même culture positive permettra de faire des registres publics des outils importants pour faciliter la participation du public et promouvoir la transparence et l'imputabilité du processus des évaluations environnementales

Enfin, la question la plus importante – pour l'Agence, pour les AR et pour le public – n'est peut-être pas de savoir s'il existe des registres publics de bonne qualité, mais plutôt de savoir si l'on entreprend de bonnes ÉE.

Annexes

- A. Liste des consultations
- B. Données sommaires du questionnaire adressé aux autorités responsables
- C. Données sommaires du questionnaire adressé aux particuliers et aux organismes intéressés



Annexe A Liste des consultations

Cette liste contient les ministères et les organismes fédéraux ainsi que les parties intéressées qui ont contribué aux réponses recueillir pour l'étude de fond par des questionnaires et des entrevues de suivi.

A1. Ministères et organismes fédéraux

Ouestionnaires:

Trente-sept répondants, représentant 18 autorités responsables (16 de l'administration centrale des AR et 21 des régions) ont envoyé des réponses aux questionnaires :

Agence de développement économique du Canada Atlantique (1)

Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (4)

Ministère du Patrimoine canadien - Parcs Canada (7)

Environnement Canada (1)

Ministère des Pêches et des Océans (5)

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1)

Santé Canada (1)

Ministère du Développement des ressources humaines Canada (5)

Affaires indiennes et du Nord canadien (1)

Industrie Canada (1)

Bureau du conseil privé (1)

Ministère de la Défense nationale (1)

Office national de l'énergie (1)

Conseil national de recherches (1)

Ministère du Revenu national (1)

Ressources naturelles Canada (1)

Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux (3)

Transports Canada (1)

Profils des registres publics

On a ensuite procédé à des entrevues et à des questions de suivi détaillées sur l'utilisation des registres publics auprès des représentants de l'administration centrale des 10 AR suivantes :

Agence de développement économique du Canada Atlantique

Agence canadienne de développement international

Environnement Canada

Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

Ministère des Pêches et des Océans

Ministère de la Défense nationale

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Santé Canada

Office national de l'énergie

Ressources naturelles Canada

A2. Organisations intéressées

Quatorze organisations, y compris huit groupes communautaires et environnementaux et six entreprises et associations du secteur privé ont répondu aux questionnaires.

A2.1 Groupes communautaires et environnementaux

Bow Valley Naturalists (AB)
Durham Nuclear Awareness (ON)
Clean Annapolis River Project (NS)
Clean Nova Scotia Foundation (NS)
Ecology Action Centre (NS)
Ecology North (NWT)
Manitoba Future Forest Alliance (MB)
Mouvement au Courant (QC)

A2.2. Secteur privé

Agassiz North Associates
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Diavik Diamond Mines Inc.
Jacques Whitford Environment Ltd.
NWT Chamber of Mines
SaskPower

Annexe B Données sommaires du questionnaire adressé aux autorités responsables

N = 37

(Remarque : Tous les participants n'ont pas répondu à toutes les questions. Ils ont pu choisir plus d'une réponse à certaines questions)

1. À votre avis, le système du registre public et de l'index fédéral des ÉE a-t-il jusqu'ici contribué en général à :

	Oui	Un peu	Non
mieux faire connaître les ÉE au Canada?	3	21	9
communiquer au public de l'information pertinente et rapide?	7	14	10
communiquer de l'information de façon pratique et accessible?	5	18	9
faciliter la participation du public aux ÉE?	3	10	18
promouvoir un processus d'EE ouvert et transparent?	7	19	7
Autre?			

Exemples d'observations:

Plusieurs répondants ont cité le manque d'information sur l'utilisation de leurs registres par le public et ont noté qu'en raison de cette lacune, il leur était impossible de dire si les registres ou l'index atteignaient leurs objectifs; par exemple :

- « Nous recevons très peu ou pas de rétroaction pour savoir si le public utilise le système pour une ÉE donnée. »
- « Je ne sais pas à quel point le public utilise cet outil. »
 - 2. À votre avis, lesquels des groupes suivants sont les utilisateurs les plus fréquents du registre de votre ministère ou organisme et de l'information figurant dans l'Index fédéral des ÉE?
- 8 Particuliers directement touchés par le projet proposé
- 12 Groupes communautaires et environnementaux dans la région du projet
- 2 Autorités locales dans la région du projet
- 7 Groupes d'intérêt extérieurs à la région du projet
- 2 Citoyens intéressés qui ne sont pas directement touchés par le projet proposé
- 6 Chercheurs juridiques et universitaires
- _11_ Autre:
- Je ne sais pas

Pensez-vous que les habitudes d'utilisation ont changé depuis quelques années?

- 4 Oui
- 21 Non

Exemples d'observations:

Pas de changement d'utilisation :

- « L'utilisation de l'IFÉE est restée toujours faible depuis trois ans »
- « Manque d'effort concerté en matière d'information et de communication avec le public»
- « Je n'ai pas l'impression que l'on connaisse bien le site, et quelques groupes seulement l'utilisent »
- « Les gens ne connaissent pas le registre, ni l'information figurant dans l'Index fédéral des ÉE »
- « Il est trop tôt pour déterminer des tendances »
- « Ce sujet (ÉE) n'intéresse qu'un public limité »
- « Je ne suis plus sûr de ce qui est accessible au public, y compris les Premières nations »
- « Je ne sais pas; bien que notre représentant de la LCEE nous ait dit qu'un certain nombre de gens consultent l'IFÉE chaque mois, je n'ai aucune idée qui a accédé ou accédera au système, en-dehors des ministères fédéraux qui entrent de l'information »
- « Je ne sais pas qui est intéressé. Je suppose que les groupes de conservation actifs seraient intéressés, mais les particuliers ne vont pas se donner la peine de consulter à moins qu'un projet ait des incidences directes sur leur propriété »

Augmentation de l'utilisation:

- « Meilleure connaissance d'Internet, accès amélioré et plus grande rapidité »
- « Comme tout nouveau système, il faut du temps pour que le public soit au courant et commence à l'utiliser »
- « Plus de gens sont au courant des registres publics et il y a donc davantage de demandes. Le nombre de personnes intéressées qui connaissent le registre est encore très limité »
- Le nombre de personnes qui explorent Internet a augmenté et un grand pourcentage se considèrent comme des « écologistes »

Autres utilisateurs :

- « Il y a eu très peu de demandes de renseignements extérieures de notre registre public sur les projets figurant dans l'IFÉE. La plupart des demandes de renseignements continuent de provenir du Ministère »"
- « Des broutilles »

À votre avis, à quel point les raisons suivantes d'accéder à l'information figurant dans l'index et dans le registre sont-elles importantes pour le public?

	Très importante	Assez importante	Pas très importante
Pour se renseigner sur les projets proposés			
dans leur région	10	14	8
Pour en savoir plus sur un projet précis	9	14	9
Pour se préparer à des observations/			
participations publiques	4	14	13
Intérêt général et curiosité			
(«explorer Internet »)	2	10	16
Autre:			

Pensez-vous qu'il y a eu des changements à ce sujet au cours des dernières années?

3 Oui

22 Non

Exemples de commentaires :

- « Les projets que nous examinons sont relativement petits et ne prêtent pas à controverse. Il y a donc eu très peu de demandes de renseignements sur le registre/index. Je crois que le public s'intéresse surtout aux grands projets (mines, pipelines, etc.) et que l'index et le registre sont une source importante de renseignements sur ces projets. »
- « Fournir des renseignements limités sur l'IFÉE et communiquer de l'information extrêmement détaillée au moyen d'un registre public ne sont pas la même chose. En général, le registre est plus utile. »
- « Nous ne savons pas. »
- « Davantage de gens utilisent l'Internet au travail et à la maison. »
- « Les gens peuvent obtenir plus facilement de l'information sur les projets entrepris dans leurs régions, »

4. À votre avis, quels sont jusqu'à présent les principaux points forts du système du registre public et de l'Index fédéral des ÉE?

- _7_ _15_ Côté pratique, facilité d'administration
- Uniformité de l'approche au gouvernement fédéral
- Économique
- Efficacité technique et d'exploitation
- Communication au public d'une information rapide sur les ÉE
- Communication au public de l'information sur les ÉE de façon accessible et pratique
- Autre:
- Aucun

Exemples d'observations:

- « Le système n'est pas assez connu. »
- « Ne sait pas dans quelle mesure cette information est communiquée de façon pratique et rapide -- beaucoup de décisions sont déjà probablement prises lorsque le public est mis au courant. »
- « L'expérience de (AR) est que le public n'a pas utilisé ces données, ni par le registre public ni par l'IFÉE de l'Agence. »
- « Nous ne sommes pas convaincus que le registre comporte des points forts. S'il doit y avoir un index, l'IFÉE de l'Agence est probablement un moyen efficace. Mais il s'agit toujours d'une application difficile d'accès et d'utilisation. »

À votre avis, quels ont été les principaux problèmes qu'ont connu les ministères et les organismes pour respecter leur obligation d'établir un registre public en vertu de la loi?

- 26 Problèmes d'ordre technique (efficacité, compatibilité entre les systèmes)
- 11 Coûts
- 15 Coordination administrative interne, efficacité
- 22 Manque de temps pour les gestionnaires et le personnel des ÉE
- _13_ Manque de formation
 - Manque de sensibilisation, de soutien et d'orientation politique entre :
 - 8 le personnel et les gestionnaires des ÉE
 - 2 le groupe de l'informatique et des systèmes ministériels
 - 9 les membres de la haute direction
- Relations avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale _11_
- Coordination et leadership de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale
- 16 Manque d'information pour le public sur la disponibilité de l'information dans le registre et l'index
- 11 Attentes déraisonnables du public en matière de temps, de précision de l'information
- Absence d'obligations et de normes claires en vertu de la loi sur le registre public _13_

4_	Autres		
0	Aucun		

Exemples d'observations:

Les observations suivantes donnent une meilleure idée de certaines préoccupations des AR sur l'ampleur des questions techniques, organisationnelles et d'attitude :

Ouestions techniques:

- « Il a fallu des mois pour régler les problèmes dans notre propre système ministériel .»
- « Le nouveau système adopté l'année dernière est très lent et n'a pas les fonctionnalités suffisantes pour nos unités isolées dont les lignes téléphoniques fonctionnent mal »
- « (Après avoir connu des problèmes techniques d'installation et de configuration des ordinateurs) Dans un cas, un employé a pratiquement abandonné l'idée d'entrer les projets dans le système et préfère tenir des dossiers sur papier. »
- « Les écrans d'entrée de données sont difficiles à utiliser et le système est lent ou même impossible à utiliser dans les lieux éloignés. »
- « Il semble bien fonctionner à Ottawa, où se trouve l'Agence, mais très difficile à utiliser loin du centre. »
- « Nous avons actuellement un arriéré de plus de 500 projets qui n'ont pas été entrés dans le nouvel IFÉE en raison de l'impossibilité d'importer nos données »
- « La saisie a été concrètement difficile à effectuer en raison des lourdes exigences techniques pour entrer et transmettre les données à l'IFÉE; cela, malgré l'aide excellente apportée par le gestionnaire et le personnel de l'Agence. »

Leadership et coordination de l'Agence :

- « Très mauvaise direction du côté de l'Agence, qui n'a donné aucun exemple de la façon de créer avec succès un registre public. »
- « Il faut davantage d'orientation sur ce que l'on considère comme un accès public pratique, tel que stipulé dans la loi. »

Attitudes/sensibilisation:

- « Les gens se découragent lorsque les options ne fonctionnent pas. »
- « Si une ÉE est nécessaire, le travail est fait. Une fois qu'il est fait, il est classé. S'il est classé et peut être extrait, on a un registre public. Ce n'est pas un problème. Si les programmes de promotion de l'Agence posent un problème, c'est son problème. »
- « On connaît mal l'objectif fondamental du système du registre public, qui est de favoriser la connaissance du public et sa participation aux ÉE et non une communication de l'information après coup. »
- « Malheureusement, l'utilisation du système par le public étant plus faible, bon nombre d'employés des ÉE estiment que c'est un gaspillage de leur temps. »
- « Le manque d'intérêt apparent du public pour les activités figurant sur le registre et l'index semble provoquer l'érosion de la sensibilisation au sein du Ministère et mène à une mauvaise compréhension du registre et de l'index et de l'importance de le tenir à jour. »
- « Il existe également une confusion au sujet de ce que constituent le registre public et l'IFÉE. Le centre d'intérêt a toujours été l'IFÉE. »
- « (Des problèmes techniques antérieurs à l'IFÉE) ont suscité le scepticisme parmi les AR au sujet de son efficacité ...
 On a l'impression que l'IFÉE ne répond pas aux attentes. »
- « Le personnel des ÉE n'a pas le temps ni la formation voulus pour évaluer convenablement les documents d'EE et décider s'ils peuvent être inclus dans le registre public... »
- « Les demandes concernant le registre public ont entraîné des pagailles de dernière minute... »
- « On connaît toujours très mai les obligations concernant le registre public (ou même les ÉE) (dans d'autres secteurs du Ministère). »
- « Les projets ne sont pas toujours entrés à temps pour que le public puisse commenter... il est inutile de demander des commentaires lorsque 90 % de la planification est terminée... le public doit savoir que sa participation est utile. »

- 6. Pensez-vous que le système du registre public et de l'Index fédéral des ÉE devrait être modifié pour promouvoir une plus grande participation du public aux évaluations environnementales effectuées en vertu de la loi?
- _18_ Oui 19 Non

Exemples d'observations de ceux qui ont répondu « oui » :

- « Il devrait se limiter, tout au moins pour le moment, aux principaux projets faisant l'objet d'audiences par les commissions, d'une médiation ou d'études approfondies. Ce sont les projets qui sont les plus susceptibles d'intéresser ou d'inquiéter le public. »
- « Je ne pense pas que ce soit très utilisé... pour le rendre plus intéressant... il faut avertir le public pour qu'il participe dès le début. »
- « Les préavis et la transparence du processus qu'il promeut est un des éléments les plus importants du processus de l'EE dans la loi... cela a été bien appliqué et l'EE fonctionne comme prévu. »
- « Il faudrait revoir le recouvrement des coûts car cela peut rendre l'accès prohibitif pour certaines personnes »
- « La majorité des gens ne connaissent pas le registre. Même s'ils le connaissent, celui-ci contient très peu de renseignements sur la nature des projets proposés. Il est donc difficile de juger de l'intérêt du public dans un projet particulier. »
- « Actuellement, la page Internet de l'Agence ne donne pas de renseignements détaillés sur le projet. »
- « Le système devrait être amélioré pour donner une information plus utile au public avec un lien direct entre l'IFÉE et le registre public. Il devrait être plus convivial et encourager la rétroaction, peut-être sous forme de questionnaire intégré. »
- « Le manque de demandes de renseignements du public me laisse à penser que les gens n'utilisent pas le système pleinement. »
- « Car le système actuel n'est pas efficace! »
- · « L'information figurant dans l'index est limitée. »

Exemples d'observations des personnes qui ont répondu non :

- « Je pense que l'IFÉE devrait être supprimé. Les ministères fédéraux pourraient tenir leur propre index. »
- « Le processus actuel est déjà trop bureaucratique et est un fardeau administratif, compte tenu du nombre de petits projets que nous évaluons. »
- « Le registre public est là pour informer le public, non pour faire de la promotion. »
- « La participation doit se produire lorsque les préoccupations environnementales sont importantes. Cela devrait résulter de l'annonce du projet dans la collectivité et non dépendre d'un système Internet que la plupart des gens ne connaissent pas.»
- « La fonction registre/index est de donner le moyen d'obtenir de l'information ou d'orienter les parties intéressées dans la bonne direction, et non de rechercher la participation du public ou de faciliter une contribution frivole. »
- « Les gens qui s'intéressent et qui veulent participer à une ÉE ont les connaissances et les moyens nécessaires pour le faire. Le système est actuellement mal utilisé, compte tenu de la dépense de ressources nécessaires pour le tenir à jour. L'utilisation ne sera pas encouragée par de nouvelles ressources. »
- « La plupart de nos examens préalables concernent de très petits projets non controversés qui ne nécessitent pas la participation du public. »
- « Ce n'est pas l'IFÉE qui promeut la consultation publique. Une bonne consultation a lieu lorsque les gestionnaires de projet sont informés, que le public est vraiment intéressé et qu'il suit le développement dans leur collectivité, province et nation. »

7. Quelles futures orientations générales favorisez-vous pour le système du registre/index?

- _2_ Maintenir le statu quo
- _11_ Maintenir l'organisation actuelle, mais renforcée par de légères améliorations techniques et de conception
- _15_ Maintenir l'organisation actuelle, mais améliorer sensiblement la technologie pour obtenir des renseignements plus détaillés plus rapidement

- 13 Dispenser une meilleure formation
- 14 Mieux communiquer avec le public pour le sensibiliser et créer des attentes réalistes
- 5 Supprimer l'index fédéral des ÉE et permettre aux ministères d'utiliser leur propre méthode et système pour respecter les obligations relatives aux registres publics (sites Internet)
- 7 Autre :

Exemples d'observations:

- « L'IFEE doit être lié davantage au registre public, et il faut plus de formation et de sensibilisation à ce sujet. Le système doit être plus convivial et offrir une plus grande variété de renseignements et de rapports aux AR et au public. »
- « Il n'est pas nécessaire d'améliorer sensiblement la technologie pour offrir des renseignements plus rapides et plus détaillés, il faut mieux utiliser la technologie existante. »
- « Offrir une meilleure formation sur les obligations relatives aux registres publics (une nouvelle loi ou règlement n'est pas nécessaire). »
- « Le logiciel doit être amélioré. »
- « L'Agence doit fixer les normes et s'abstenir de gérer la technologie. Il n'y a pas de valeur ajoutée à cela. Sa page Internet peut assurer un accès centralisé et les normes pourraient assurer la capacité de regroupement nécessaire. »
- « Le système doit être plus rapide et plus convivial, »
- « D'après notre expérience, de nombreux projets ne sont pas facilement ni clairement cernés à partir de l'information de l'IFÉE par exemple, car les projets sont identifiés par permis ou autres numéros qui ne disent rien au public, ni souvent à d'autres organismes gouvernementaux... L'identification du promoteur de chaque projet devrait être obligatoire. »
- « Il serait plus utile de fournir plus d'information, comme l'a souligné le Vérificateur général. Mais les problèmes de conception actuels doivent être résolus pour fonctionner avec le niveau de détail actuel avant de passer à un niveau supérieur pour accroître le volume d'information. »
- « Il faudrait améliorer considérablement les ressources et la formation pour les AR afin de sélectionner les documents, établir et maintenir les listes de documents sur les ÉE et de faciliter l'accès du public à ceux-ci. »
- « L'IFEE serait utile si l'Agence avait un rôle plus fort, encourageait l'échange d'information et adoptait des systèmes extérieurs biens structurés qui semblent fonctionner. »
- « Conserver l'index pour assurer un niveau minimum d'information sur les examens (et la responsabilité de l'exactitude de l'information), en particulier à l'égard des ministères qui ne sont pas vraiment obligés de faire des examens préalables. »

8. Selon vous, que devraient faire l'Agence et les ministères et organismes fédéraux pour respecter ces orientations?

- 9_ Coopération plus étroite entre les ministères, les organismes et l'Agence
- 18 Meilleur financement de la technologie, de la formation et de la dotation
- 12 Leadership plus ferme de l'Agence en matière de normes techniques
- Modification de la loi ou établissement d'un nouveau règlement précisant et renforçant les obligations relatives aux registres
- _10_ Tout ce qui précède
- _5_ Autre:

Exemples d'observations:

Indiquent de la bonne volonté, mais peut-être aussi un sentiment croissant de découragement :

- « En tant que système d'information à l'échelle fédérale, le développement et la tenue du registre devraient continuer d'être dirigés par l'Agence, les coûts étant assumés essentiellement par elle. Les ministères doivent collaborer en fournissant une meilleure information au système. »
- « À l'avenir, l'IFÉE doit être plus qu'un index pour le public. Il doit être un outil d'information plus complet (...) pour surveiller les activités d'EE, produire une variété de rapports, partager l'information entre les AR (soutenir les responsabilités de coordination en matière d'EE). »
- « Leadership plus fort de l'Agence en termes d'obligations relatives aux registres publics. »
- « Orientation plus claire de l'Agence (et de son propre ministère) au sujet des obligations relatives aux registres, des liens avec le SAIPR, des normes de service à la clientèle et des attentes. »
- « Terminer les évaluations des procédures. Il faut fixer des normes et des objectifs/buts. Comment répondre aux attentes du public? La question se pose: voulons-nous vraiment une contribution du public? S'il s'agit seulement d'une exigence de la loi, le public n'a pas à participer à grande échelle. »
- « (Notre ministère) soutient l'utilisation d'un registre public unique qui donne des détails sur toutes les activités des ÉE au gouvernement fédéral. Le système actuel n'est pas utilisé par le public. Nous pensons que cela est dû à plusieurs raisons : manque de connaissance du système et des sources d'information; manque de connaissance de l'IFÉE par le public; l'information contenue dans l'IFÉE sur les ÉE, etc. Il faut améliorer considérablement l'IFÉE qui doit être alimenté par les autres ministères fédéraux pour être un outil efficace pour le public. Si l'on n'améliore pas l'IFÉE (notre ministère) envisagera de développer son propre système pour répondre à nos besoins. »
- « Changements de la loi ou nouveau règlement limitant les obligations relatives au registre. À faire uniquement si cela représente un véritable intérêt. »
- « Il faudrait revoir la disposition de la Loi sur les registres publics à la lumière du SAPIRP. Le registre facilite-t-il vraiment l'accès du public (30 jours selon le SAIPRP, 10 jours avec le registre public) à un degré qui justifie un fastidieux niveau de bureaucratie supplémentaire? »

5.	Pensez-vous qu'il faut modifier le système du registre public /index pour faciliter une plus grande participation	n du
public	aux évaluations environnementales effectuées en vertu de la Loi?	
1	Oui	
3	Non	
Si oui,	quelles améliorations devraient être apportées?	
1	Une présentation plus conviviale	*
1 _0_ _0_ _1_ _0_	Plus de préavis avant d'entreprendre une ÉE	
0	Des renseignements plus détaillés sur les projets proposés	
1_	L'accès en direct aux documents sur les ÉE	
0	La capacité de transmettre des commentaires par courrier électronique directement aux responsables de l'EE	
0_	Autre:	

Annexe C

Sommaire des données du questionnaire destiné aux organismes et aux particuliers intéressés

C. 1 Groupes communautaires et environnementaux

12 1		-	
4 Pol	-	w	п
117	_	О	п

- 1. Combien de fois avez-vous utilisé le système du registre public/index fédéral des ÉE l'année dernière?
- 0 (
- 1 1 à 5 fois
- 2 6 à 20 fois
- 2 Plus de 20 fois
- 3 Ne connais pas le système du registre public / index fédéral des ÉE
- 2. En général, pour quelles rasions avez-vous utilisé le registre/index?
- 4 Pour me renseigner sur des projets proposés dans ma région /province.
- 3 Pour en savoir plus sur un projet précis dans ma région.
- Pour me préparer à une participation publique (examiner un rapport d'étape, assister à une réunion publique).
- 2 Par intérêt général /curiosité (navigation sur l'Internet).
- 0 Recherche environnementale.
- 0 Autre:
- 3. Dans quelle mesure avez-vous été satisfait du registre/index en fonction des énoncés suivants :

	Satisfait	Assez satisfait	Pas satisfait
« J'ai trouvé ce que je cherchais.»	1	2	2
« L'information était à jour. »	0	2	2
« L'accès à l'index était facile et pratique. »	1	3	1
« L'information était donnée dans un format pratique. »	0	3	2
« L'index m'a permis de trouver de l'information plus détaillée. »	0	5	0

Exemples d'observations:

 « Assez satisfait— simplement parce que l'on apprend à savoir à quoi s'attendre du système et qu'on l'utilise dans cette perspective. » 4. À votre avis, le système du registre public / index fédéral des ÉE a-t-il contribué jusqu'à présent à :

	Oui	Un peu	Non
mieux faire connaître les ÉE au Canada?	1	2	3
communiquer au public de l'information pertinente et rapide?	0	3	3
communiquer de l'information de façon pratique et accessible?	.0	3	3
favoriser la participation du public aux ÉE?	0	3	3
promouvoir un processus d'ÉE plus ouvert et transparent?	0	3	3

- 5. Pensez-vous qu'il faut modifier le système du registre public /index pour faciliter une plus grande participation du public aux évaluations environnementales entreprises en vertu de la Loi?
- 7 Oui
- 0 Non

Si oui, quelles améliorations devraient être apportées?

- 4 Une présentation plus conviviale
- 7 Plus de préavis avant d'entreprendre une ÉE
- 5 Des renseignements plus détaillés sur les projets proposés
- 8 L'accès en direct aux documents sur les ÉE
- 4 La capacité de transmettre des commentaires par courrier électronique directement aux responsables de l'EE

-		
6	Autre:	

Exemple d'observations:

- Autres : "affichage obligatoire dès le début d'une ÉE."
- "Capacité de recevoir des courriers électroniques pour être informé des mises à jour dans le registre."
- "Pour que le registre soit plus efficace, on pourrait envoyer régulièrement par télécopieur à des organismes comme le nôtre une liste du contenu du registre pour nous motiver à consulter le site."
- "Promotion en-dehors de l'Internet pour les personnes qui n'y ont pas accès : télécopieur."
- "L'IFEE peut et doit être une source essentielle d'information publique sur les projets, mais tel qu'il existe actuellement, il est pratiquement inutile. Le système devrait être supprimé et remplacé par un nouveau système permettant un accès en direct à une information suffisamment à jour sur les projets, afin que le public puisse décider s'il veut participer davantage au processus de consultation ... La seule façon rationnelle de se sortir de ce bourbier est de tout recommencer et de concevoir un nouveau système qui incorporerait les nouvelles technologies de manipulation des données et de communication depuis la création de l'index."
- «La qualité et la disponibilité des registres varient considérablement, ce qui indique la nécessité d'une norme minimale commune.»
- «(Les registres) doivent être établis dès le début d'une ÉE et mis à jour à mesure que de nouveaux documents sont reçus ou produits ... Idéalement, les registres devraient être accessibles en direct pour les études approfondies et les projets "importants".»
- «Ne devrait pas dépendre de l'accès en direct»
- «L'index devrait contenir une brève liste de référence géographique sur les projets d'ÉE et les projets proposés par emplacement ainsi qu'un résumé d'un paragraphe de ces ÉE donnant des indications comme le nom du requérant, les raisons qui motivent sa démarche et qui recherche des commentaires du public.»
- «Le registre public/bibliothèque devrait être situé dans les bureaux régionaux de l'ACEE sur format papier car tout le monde n'a pas accès à Internet. L'Agence devrait aussi publier, pour chaque projet, un avis dans les grands quotidiens.

Les bureaux régionaux pourraient compiler les données, une liste de nomes, en fonction du sujet, afin de leur fournir de l'information et un avis. »

	-			
C. 2	Perspecti	ves du	secteur	Drive

(N=6)

- 1. Combien de fois avez-vous utilisé le système du registre public/index fédéral des ÉE l'année dernière dernier?
- 2 0 fois
- 1 1 à 5 fois
- 0 6 à 20 fois
- 3 Plus de 20 fois
- Ne connaîs par le système du registre public / index fédéral des ÉE (ne connaît pas l'index seulement)
- 2. En général, pour quelles rasions avez-vous utilisé le registre/index?
- _0_ Pour me renseigner sur des projets proposés dans ma région /province.
- Pour en savoir plus sur un projet précis dans ma région.
- Pour me préparer à une participation publique (examiner un rapport d'étape, assister à une réunion publique).
- l Par intérêt général /curiosité (navigation sur l'Internet).
- 0 Pour une recherche environnementale
- 1 Autre :
- 3. Dans quelle mesure avez-vous été satisfait du registre/index en fonction des énoncés suivants :

	Satisfait	Assez satisfait	Pas satisfait
«J'ai trouvé ce que je cherchais.»	2	0	0
«L'information était à jour.»	2	0	0
«L'accès à l'index était facile et pratique.»	3	0	0
«L'information était donnée dans un format convivial.» «L'index m'a permis de trouver de l'information plus	3	0	0
détaillée.»	2	0	0

4. À votre avis, le système du registre public / index fédéral des ÉE a-t-il jusqu'à présent contribué à :

	Oui	Un peu	Non
mieux faire connaître les ÉE au Canada?	2	0	1
communiquer rapidement au public de l'information pertinente?	3	0	1
communiquer de l'information de façon pratique et accessible?	3	0	0
promouvoir la participation du public aux ÉE?	4	1	1
promouvoir un processus des ÉE plus ouvert et transparent? Autre?	3	1	0

1	Oui
3	Non
Si oui	, quelles améliorations devraient être apportées?
1	Une présentation plus conviviale
0_	Plus de préavis avant d'entreprendre une ÉE
0	Des renseignements plus détaillés sur les projets proposés
1	L'accès en direct aux documents sur les ÉE
	La capacité de transmettre des commentaires par courrier électronique directement aux responsables de l'ÉE
0	Autre:

public aux évaluations environnementales effectuées en vertu de la Loi?

Pensez-vous qu'il faut modifier le système du registre public /index pour faciliter une plus grande participation du